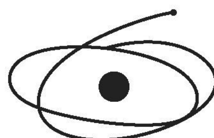
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXXVIII nº1 1995



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano 38 nº 1 janeiro-junho 1995

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 38 nº 1 1995

Programa de Apoio a Publicações Científicas

MCT





FINEP

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional

(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

 ISSN 0034-7329. Revista semestral. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade de seus respectivos autores.

Assinatura anual: Brasil: R$ 15; Exterior: US$ 30
Assinatura de apoio: R$ 100
Pagamentos: Cheque nominal ou depósito para:
Instituto Brasileiro de Relações Internacionais
Conta n° 437.552-1, Banco do Brasil, Agência 3603-X

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Sede: Universidade de Brasília
Edificio Multiuso I
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4602
70919-970 Brasília DF, Brasil
Tel.: (061) 348.2754

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 38 nº 1 1995

Sumário

Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF - Brasil

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 38 nº 1 1995

Contents

Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF - Brasil

A política externa do Brasil em dois tempos

MONICA HIRST*
LETICIA PINHEIRO**

Este artigo pretende resumir as principais iniciativas diplomáticas brasileiras de 1990 a 1994, indicando **se, quando** e **porque** houve uma mudança na política externa dos governos de Collor de Mello e de Itamar Franco. Seu suposto central é de que variáveis de natureza doméstica e internacional fizeram com que, a partir de 1993, algumas estratégias de inserção internacional do país fossem revistas e ajustadas.

Em sua grande maioria, entretanto, essas revisões se deram nos métodos e meios para se alcançar resultados antes pretendidos. Neste sentido, em seguida à crise de paradigma que se instalou ao fim do governo Collor, que parecia indicar uma mudança programática da política externa brasileira, seguiu-se uma readequação de estratégias *vis-à-vis* da comunidade internacional, sem alteração significativa nos objetivos finais a serem contemplados.

1 – Primeiro tempo

Apesar de breve, o governo de Collor de Mello marcou profundamente o Brasil tanto no que se refere às opções de políticas domésticas, como no que tange às alternativas de seu perfil internacional. Dando início ao período de consolidação democrática brasileira, a etapa inaugurada em 1990 corresponde, no campo da política externa, à ruptura de um consenso construído a partir de 1974 com base em uma sólida estrutura burocrática e no apoio das elites políticas e econômicas do país (Lima, 1994). Tratava-se fundamentalmente do projeto de inserção autonomista, cujas premissas orientadoras priorizavam uma atuação independente e ativa no

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (1): 5-23 [1995].

* Pesquisadora da área de relações internacionais da FLACSO-Argentina
** Pesquisadora da área de política externa brasileira do CPDOC (Fundação Getúlio Vargas)

sistema internacional. A partir da segunda metade dos anos oitenta, entretanto, a continuidade deste projeto foi seriamente comprometida por transformações externas e internas que afetaram sua base de sustentação e legitimação. No primeiro caso, inscrevem-se o reordenamento político do sistema internacional, a partir do fim da Guerra Fria e o aprofundamento do processo de globalização do sistema mundial; no segundo, o esgotamento do modelo de crescimento interno baseado em uma lógica substitutiva e o tortuoso processo de consolidação brasileira.

Um projeto de vôo curto

Da mesma forma que se geraram expectativas no plano interno de que o Brasil poria em marcha um veloz processo de modernização e superação dos entraves criados pela velha ordem econômica, criou-se a idéia de que o governo eleito em fins de 1989 iria modificar rapidamente o perfil internacional do país. Para tanto, foram estabelecidas prioridades que, em seu conjunto, pretendiam alcançar três metas, a saber: 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo *momentum* internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil. Para cada meta havia um tema prioritário que daria o tom da mudança pretendida.

No primeiro caso, destacava-se a decisão de abandonar uma postura defensiva com respeito ao tema ambiental; no segundo, a de alcançar uma negociação rápida sobre o tema da legislação de propriedade intelectual; e, no terceiro, a de elaborar um discurso que interpretava o fim da Guerra Fria como uma fonte de oportunidades e não de aprofundamento da clivagem Norte-Sul. Deve-se ainda mencionar a intenção do novo governo de alterar sua postura com respeito ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis, o que significava, no plano internacional, ser mais flexível *vis-à-vis* dos regimes de não-proliferação; e, no âmbito interno, restringir a participação dos militares na condução da política nuclear. De fato, a mudança na área da tecnologia dual enfeixava os três propósitos mencionados acima.

Em termos concretos, foram tomadas iniciativas relevantes que procuraram materializar o conjunto de novas posturas brasileiras (Lafer, 1993). Entre estas, destacam-se: o protagonismo do Brasil na organização e condução diplomática da Eco-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, junho de 1992); a negociação e assinatura do tratado de Assunção com Argentina, Uruguai e Paraguai visando à formação do MERCOSUL; a assinatura do acordo de criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e do Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas com a

AIEA; a proposta de revisão do Tratado de Tlatelolco, uma iniciativa conjunta do Brasil, Chile e Argentina que abriria caminho para que estes finalmente ratificassem o acordo; e uma legislação específica de controle de exportação de armas e tecnologia sensível.

Um aspecto a ser ressaltado é o de que as mudanças propostas para a política internacional brasileira não alteravam um de seus aspectos essenciais, i.e., sua estreita vinculação com o modelo econômico do país. Da mesma forma que a política de corte autonomista continha um sentido fortemente instrumental para a estratégia desenvolvimentista brasileira, pretendia-se que o novo padrão de política externa fosse um apoio para os desafios internacionais a serem enfrentados pelo país a partir de seu processo de reformas econômicas internas. Neste sentido, foi apontado como o primeiro traço distintivo da política exterior do governo Collor seu objetivo de constituir uma ferramenta para ampliar a competitividade internacional do Brasil, melhorando suas condições de acesso a mercados, créditos e tecnologia (Azambuja, 1991).

Após uma fase inicial de dinamismo, na qual se procurou agilizar o abandono do modelo estatista através da rápida implementação de políticas liberalizantes com o fito de seguir o exemplo de outros países latino-americanos – como o Chile, o México e a Argentina – a capacidade de ação de Collor de Mello viu-se constrangida pela crise política deflagrada no primeiro ano de mandato. Do amplo pacote de reformas econômicas, envolvendo abertura comercial, liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa, apenas pôde-se manter em marcha as novas determinações no campo de comércio exterior (1). A incapacidade de manejar as negociações necessárias com as elites políticas e econômicas para o processamento de uma reforma de tal envergadura, somada à crise ética que colocou em questão a própria legitimação do presidente eleito, termina por conduzir o país a um impasse político apenas solucionado com o afastamento do presidente dois anos após a sua posse (2).

No plano externo, a crise política brasileira reverteu as expectativas de mudança do perfil internacional do país. Apesar do esforço do Itamarati de manter o curso da política externa de forma independente da crise política nacional, foi impossível evitar a deterioração da imagem do Brasil na comunidade internacional, particularmente junto às nações industrializadas. Além do desapontamento gerado pela constatação da fragilidade interna do governo de Collor de Mello, as potências ocidentais – em especial os Estados Unidos – mostravam-se desiludidas com a atitude brasileira durante a Guerra do Golfo (3). No plano econômico-comercial, a imagem do Brasil também viu-se deteriorada *vis-à-vis* da comunidade de negócios, fosse pela atitude pouco dócil assumida no início do governo Collor nas negociações

da dívida externa, pelas resistências domésticas – em especial no âmbito parlamentar – de apoiar as políticas de liberalização e desestatização propostas pelo Executivo, fosse pelo desinteresse brasileiro de dar início às negociações de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos.

A crise e o desmoronamento do governo Collor comprometeram profundamente o ideário neoliberal das elites brasileiras. Observa-se então um recrudescimento de posturas neodesenvolvimentistas que procuram influenciar a condução tanto de assuntos domésticos quanto internacionais. Ao mesmo tempo, o protagonismo assumido pelo Poder Legislativo, durante o processo de afastamento do ex-presidente, ampliou a capacidade de influência do Parlamento no processo decisório da maioria das questões relevantes da agenda nacional. Este fato terminou estimulando a politização de temas da agenda externa, ampliando notavelmente o escopo do debate interno sobre os mesmos. Além de *lobbies* militares, empresários e políticos que alimentaram o debate sobre determinadas questões como a lei de Propriedade Intelectual, o Tratado Nuclear Quatripartite com a Argentina, ABACC e AIEA e a revisão do Tratado de Tlatelolco, ampliou-se a preocupação em torno de temas como o meio ambiente e direitos humanos. Esta preocupação foi estimulada por diversos segmentos da sociedade brasileira que – através das Organizações Não-Governamentais – passaram a influenciar de forma crescente a formação da opinião pública brasileira.

O consenso em debate

Tanto a crise do ideário neoliberal quanto o processo de consolidação da democracia tiveram seus efeitos sobre o Itamarati. A constatação de que o conjunto de inovações proposto pelo governo Collor não contava com as necessárias bases de sustentação doméstica assim como a ampliação do debate sobre as opções políticas do país contribuíram para a emergência de controvérsias silenciosas no âmbito da própria corporação diplomática. Observou-se, a partir de então, um processo de perda de paradigma que, se bem não colocou em questão a sua capacitação profissional (não só para postos de política exterior), significou uma mudança substantiva no âmbito burocrático civil de maior solidez do Estado brasileiro (Lima, 1994 e Batista, 1993).

Rompeu-se a noção consagrada de que continuidade e consenso constituíam aspectos invioláveis da política internacional do país. Ou, ainda, tornou-se mais difícil apresentar o consenso como dado – ao invés de ser o resultado de um processo contínuo de negociação – limitando-se a relativa autonomia outrora desfrutada pela política externa do país. Estes atributos haviam assegurado continuidade e coerência

a políticas substantivas. Havendo resistido à mudança de regime político do Brasil em 1985, pela primeira vez – desde meados dos anos 70 – a política externa foi "desencapsulada", devendo ampliar suas condições de transparência e *accountability*. Ao mesmo tempo, a agenda externa já não era apenas o resultado da vontade do Estado, incluindo também questões suscitadas no âmbito inter-societal.

Dentro e fora do Ministério das Relações Exteriores, passou-se a questionar a essência estatal da política externa tendo em vista a necessidade de ampliar suas bases domésticas de apoio. Paradoxalmente, o fato de o Itamarati ter desenvolvido como recurso organizacional um conjunto de especializações diplomáticas tornou-o mais exposto às pressões de interesses diferenciados que passaram a se manifestar com maior incidência a partir do processo de consolidação democrática. Neste quadro, a politização da sociedade brasileira, mencionada anteriormente, chegou ao âmbito diplomático levando a que se estabeleça uma diferenciação entre posturas mais próximas dos ideais neodesenvolvimentistas – e conseqüentemente nacionalistas – e posturas mais sintonizadas com o neoliberalismo, com um sentido mais cosmopolita.

Identificada com grupos, partidos e interesses internos, esta divisão passou a definir-se em função de uma temática central: o padrão de relacionamento com os Estados Unidos (Hirst e Lima, 1994). Embutido nas diferentes questões da agenda externa brasileira, fosse meio ambiente, tecnologia sensível, integração regional e até relações com a Argentina, esta problemática tornou-se o elemento de (des)norteamento no debate instalado dentro da corporação diplomática, a partir do fim do governo Collor.

Em um momento de particular politização no meio parlamentar, em função da tramitação da lei de Propriedade Intelectual, duas posições extremas se esboçaram: a primeira era a de que a convergência com Washington constituía o caminho para a recuperação da credibilidade internacional do Brasil; a segunda, a de que o distanciamento de Washington assegurava ao Brasil um espaço de manobra no sistema internacional, necessário para a defesa dos interesses nacionais. Estas opções de significado tão díspar tinham como ponto em comum a percepção de que o Brasil encontrava-se em uma posição particularmente vulnerável no sistema internacional.

É neste quadro que, com o afastamento de Collor de Mello do governo, em outubro de 1992, se inicia o governo de Itamar Franco. Em meio a um debate interno sobre a estratégia de inserção internacional do país, o novo governante propôs uma política externa que se pretendia "voltada para o desenvolvimento do País, para a afirmação de valores democráticos e de sentido universalista. (...) uma política externa sem alinhamentos outros que não aqueles (...) ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro" (Amorim, 1993). Ou seja, uma política cuja ausência de

categorização ou rótulos revelava uma diferenciação com relação às políticas anteriores e, ao mesmo tempo, a intenção de não gerar novas expectativas. Isso significava que possíveis falhas ou percalços não deveriam gerar novas ondas de críticas ou desilusão. Tratava-se também de anunciar maior predisposição para absorver as diferenças que vinham se manifestando na Casa de Río Branco em nome da unidade corporativa. Esta tinha a seu favor a recuperação das rédeas do jogo, simbolizada na escolha de um representante destacado da diplomacia do país para assumir o comando do Itamarati.

2 – Segundo tempo

As condições domésticas

A inauguração do governo Itamar Franco deu-se em um contexto doméstico e internacional notavelmente desfavorável para o Brasil. O novo governo atravessou o ano de 1993 buscando superar as seqüelas deixadas pelo trauma político do período 1990-92 e simultaneamente procurando encontrar uma porta de saída para a prolongada crise econômica do Brasil (4). Ao desgaste causado por uma situação de crônico desequilíbrio macroeconômico, marcado por um processo inflacionário desmedido, somava-se uma agenda política carregada, na qual a colisão entre o Executivo e o Legislativo havia se tornado uma constante. Ao contrário de Collor de Mello que chegara ao poder pelo voto direto da maioria da população, Itamar Franco foi alçado à presidência da República como uma contingência da crise de legitimidade que se abatera sobre o Poder Executivo.

Frente a um quadro político doméstico problemático, o governo Itamar teve início sem dar prioridade à agenda externa, mostrando pouco interesse em dedicar-se a uma diplomacia presidencial. A política externa foi então delegada a atores de reconhecido prestígio de fora ou de dentro da corporação diplomática.

As restrições no plano externo estavam dadas pela deteriorada situação macroeconômica do país e pelo contraste gerado *vis-à-vis* de outros países da região que haviam logrado dar continuidade – com êxito aparente – a seus respectivos planos de estabilização e reforma econômica. Ao mesmo tempo, as fissuras político-estratégicas da chamada nova ordem já suscitavam dúvidas sobre a viabilidade de um sistema sem controle hegemônico, assim como persistia o temor de que as potências ocidentais dirigissem seus recursos para a recuperação política e econômica dos países do antigo Leste Europeu em detrimento do Sul. Além disso, no plano das percepções da comunidade internacional, pairava a expectativa de que o Brasil iria retornar a uma postura de cunho nacionalista, fruto da crença de que não apenas o

novo mandatário necessitava diferenciar-se de seu antecessor mas, igualmente, em função de seus próprios antecedentes políticos.

Passados seus primeiros meses, entretanto, o governo de Itamar Franco imprimiu o tom da atuação internacional de seu governo. O que se percebeu foi a manutenção das políticas iniciadas anteriormente, paralelamente à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento. Neste contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do novo governo, a saber: a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a "desdramatização" das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul). Em seu conjunto, elas refletiam (e ainda refletem) os diferentes projetos de inserção externa em debate no Brasil: a de um país continental ("país baleia"), de uma nação com interesses múltiplos na dinâmica de globalização da economia mundial (*global trader*) e a de um ator protagônico no processo de regionalização em curso no âmbito hemisférico ("sócio privilegiado").

No âmbito multilateral

Foi nos foros multilaterais, particularmente nas Nações Unidas, onde melhor percebeu-se uma atuação internacional do Brasil no sentido de reverter o quadro de passividade e, principalmente, de imprimir maior visibilidade ao país frente à comunidade internacional. A partir de então, este esforço esteve conjugado ao objetivo de assegurar voz e voto no processo de reforma institucional da ordem internacional.

Assim sendo, o governo Itamar Franco intensificou a ação diplomática de forma a encontrar um vetor de inserção no debate que garantisse ao país uma participação mais ativa e menos defensiva. Deve-se destacar o esforço de viabilizar, no seio das Nações Unidas, a proposta brasileira de que uma Agenda para o Desenvolvimento fosse somada à Agenda para a Paz. Com base na tese de que a agenda internacional se estruturaria em torno da questão da democracia, do desenvolvimento e do desarmamento, com seus desdobramentos nas áreas de direitos humanos, meio ambiente e segurança internacional, e de que pobreza e subdesenvolvimento constituem ameaças importantes, esta proposta visava comprometer as Nações Unidas com o esforço de superação do subdesenvolvimento e da pobreza.

Além disso, procurou-se assegurar um lugar na discussão dos temas globais – direitos humanos, ecologia, narcotráfico, terrorismo – em franca oposição a novos conceitos de caráter intervencionista. Estes, acompanhados dos novos princípios de "soberania compartilhada", "limitada" ou de "intervenção humanitária" reivindicam para a comunidade internacional o chamado dever de intervenção, assistência ou interferência em situações nas quais os direitos humanos ou a democracia se vejam ameaçados. Alguns episódios tornaram o governo brasileiro alvo potencial para a aplicação destes conceitos, destacando-se a chacina de menores de rua no Rio de Janeiro em julho de 1993, o massacre dos índios ianomâmis em agosto de 1993 e as constantes denúncias de depredação ambiental na Amazônia.

A este respeito, cabe destacar duas iniciativas do governo brasileiro. No que se refere à questão dos direitos humanos, o papel desempenhado pelo Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, junho 1993) quando o representante brasileiro, na qualidade de presidente da Comissão de Redação, trabalhou intensamente no sentido de encontrar um denominador comum entre as diversas visões projetadas sobre a atuação da comunidade internacional na defesa dos direitos humanos. E com respeito à questão ambiental, a implantação de um sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM), com vistas a reprimir a prática de atos ilícitos na região, como tráfico de drogas e contrabando de riquezas minerais, assim como incentivar o controle ambiental e das áreas indígenas através do monitoramento do uso das terras e das águas; e assegurar um povoamento ordenado na área com base em um projeto de desenvolvimento sustentável para a região.

Como parte desta ofensiva diplomática, o governo brasileiro passou a dedicar especial atenção ao debate nas Nações Unidas sobre a ampliação e democratização de seus órgãos. O projeto de expansão do Conselho de Segurança passou a ser percebido como crucial para ampliar a legitimidade e, portanto, outorgar maior eficácia a este órgão, assegurando assim sua adequação à nova realidade internacional. Foi neste quadro que o governo brasileiro iniciou campanha como candidato da América Latina a um lugar permanente no Conselho, preparando-se para defender uma antiga pretensão no foro das Nações Unidas.

Vale ainda mencionar a participação brasileira em três operações de paz das Nações Unidas: duas na América Central (Onuca e Onusal) e uma na África (Unavem). Em termos comparativos, porém, esta participação tem sido consideravelmente menos significativa do que aquelas desenvolvidas pela Argentina que passou a adotar uma política bem menos seletiva – tornando-se o principal aliado dos Estados Unidos na América Latina para o desenvolvimento deste tipo de ação.

Na Organização dos Estados Americanos, a diplomacia brasileira manteve uma linha de atuação que ao mesmo tempo fortalecesse a democracia na região,

protegesse os Estados-membros contra tentativas unilaterais de intervenção e ingerência em seus assuntos domésticos e assegurasse a solução pacífica de controvérsias. Foram exemplos neste sentido, a insistência de reintegrar Cuba à comunidade interamericana e os esforços por garantir uma solução negociada para a crise do Haiti.

No âmbito comercial, e especificamente na Rodada Uruguai, o governo Itamar seguiu a estratégia de ação do governo anterior. Este governo endossou a alteração da postura brasileira, implementada pelo governo Collor de Mello, no sentido de flexibilizar sua oposição à inclusão de novos temas, tornando-se um fervoroso defensor da institucionalização de um regime de comércio multilateral. Entre outros motivos que justificavam esta posição estava o temor de que a discussão sobre estas novas áreas desviasse a atenção com relação aos problemas de acesso, agricultura e têxteis e de temas normativos relacionados à necessidade de superar as insuficiências institucionais do GATT. A fragilidade econômico-financeira do país nos anos 80 havia aberto o primeiro flanco na posição brasileira, que abandonou as bandeiras protecionistas propagadas em outros momentos. Como resultado, o Brasil terminou por aprovar o *Draft Final Act* que, embora não contemplasse grande parte dos interesses brasileiros, assegurava um acesso mais diversificado para o país no sistema de comércio internacional (Abreu, 1994). Assim, embora ao final da Rodada as vitórias brasileiras na área de exportação de metais, café, chá, cacau, açúcar e óleos vegetais fossem dignas de nota, não se deve esquecer que o país terminou por abrir seu mercado de serviços sem uma contrapartida de redução substancial dos subsídios agrícolas.

Ademais, note-se que ao fim da Rodada Uruguai outros novos temas começaram a despontar na arena de debates sobre o comércio mundial, tais como a questão das condições sociais de trabalho, ou *dumping* social, percebidas no Brasil como uma nova modalidade de pressão e exclusão. Mais uma vez, o risco parecia incidir sobre os países em desenvolvimento que se tornariam alvo potencial de medidas retaliatórias aplicadas por nações industrializadas, com base na tese de que os baixos custos da mão-de-obra nos primeiros geram condições desiguais de competitividade no mercado mundial (5). De toda forma, o fato de que estas questões sejam eventualmente discutidas no novo foro de regulamentação das trocas internacionais de bens e serviços, a Organização Mundial do Comércio, e tendo em vista a adoção do Mecanismo de Solução de Controvérsias, sugere que estas questões poderão receber tratamento mais preciso e menos sujeito a discriminações, dado o caráter de *rules-based system* da OMC.

Segurança internacional

Enquanto é possível detectar uma mudança de estratégia da diplomacia brasileira nos foros políticos multilaterais, na área da segurança internacional o governo Itamar procurou seguir orientação já desenvolvida desde o governo Collor de Mello. Em fevereiro de 1994, foi finalmente aprovado pelo Senado o Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares firmado entre Brasil, Argentina, ABACC e AIEA, o que permitiu a sua vigência. A seguir, o governo brasileiro manifestou sua disposição em aderir às diretrizes do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), reconhecendo que esta decisão não implicaria em restrições de qualquer tipo ao programa espacial brasileiro e tampouco prejudicaria a cooperação internacional relacionada a tais programas. Ao fazê-lo, além de assegurar maior confiabilidade do governo norte-americano, o Brasil aumentou suas chances de ser retirado da lista de restrições que limitavam o acesso do país à tecnologia sensível e melhorou as condições gerais do país em suas negociações comerciais e políticas com os Estados Unidos.

Vale lembrar que estas iniciativas passaram por um lento processo de negociação interna. Foi só em agosto de 1994 que o Brasil pôde ratificar o Tratado para Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tlatelolco), após uma tramitação morosa e de difícil condução para o Itamarati no Parlamento brasileiro.

Integração econômica e política regional

No que tange a integração regional, percebe-se uma mudança de perspectiva importante entre o governo Itamar Franco e o de Collor de Mello. A integração latino-americana e particularmente o MERCOSUL já não constituíam apenas um instrumento útil para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, adquirindo também um sentido estratégico mais abrangente. Assim, para a Chancelaria brasileira a associação econômico-comercial sub-regional ganha um sentido prioritário, sendo possível atribuir à ação diplomática brasileira um movimento pelo qual busca-se, através da regionalização, "...impor regras à globalização, ainda que às custas de perda de algumas de suas prerrogativas tradicionais...", tais como "...a submissão de decisões sobre políticas macroeconômicas nacionais a um compromisso negociado entre as partes que compõem a unidade regional..." (Martins, 1993).

Além de assumir com maior firmeza o compromisso de completar as negociações para que o MERCOSUL converta-se em uma união aduaneira, a partir do janeiro de 1995, o Brasil passou a promover novas iniciativas integracionistas na

área. Seu primeiro passo neste sentido foi o de lançar a Iniciativa Amazônica (dezembro de 1992) na VI Reunião de Cúpula do Rio em Buenos Aires, com vistas à criação de uma área de livre comércio entre Brasil e os países amazônicos. Tratava-se, na realidade, de reeditar um velho projeto brasileiro de criar uma agenda positiva com os seus vizinhos amazônicos associando o tema da cooperação ao de segurança em uma área particularmente problemática.

Um ano mais tarde, o Brasil promoveu a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) na reunião do Grupo do Rio em Santiago, reunindo o MERCOSUL, o Pacto Andino, a Iniciativa Amazônica e o Chile. Trata-se de um projeto de criação de uma zona de livre comércio plena no prazo de dez anos, com redução linear e automática de tarifas, sem prejuízo para a participação dos países membros do MERCOSUL em outros esquemas de liberalização comercial. Interpretada por muitos como uma resposta à criação do NAFTA, a proposta da ALCSA pretendia dar maior visibilidade política à crescente presença do Brasil no comércio intra-regional observada nos últimos anos.

Com respeito ao MERCOSUL, vale chamar atenção para a importância que as transações com a sub-região assumiram para o Brasil, principalmente para a colocação de seus produtos industrializados. No período 1991-1994, a participação nos países do MERCOSUL das exportações brasileiras, no volume total das vendas externas do país, saltou de 4% à quase 14%. É interessante notar o fato de que o interesse político e cultural pelo MERCOSUL no Brasil esteja mais concentrado nos estados do sul do país, o que vem gerando um desequilíbrio no âmbito econômico-comercial. Estados do nordeste brasileiro, como a Bahia e mesmo Sergipe, têm participado no total exportado para o MERCOSUL de forma semelhante ao Rio Grande do SUL. Em termos de presença empresarial, também tornou-se revelador o número de empresas brasileiras operando nos países vizinhos. Em fins de 1994, por exemplo, registravam-se aproximadamente 300 firmas brasileiras com sede ou representação na Argentina.

O sentido nodal do relacionamento com a Argentina para a participação do Brasil no MERCOSUL não gerou, entretanto, uma convergência plena com este país durante o governo Itamar Franco. Ao mesmo tempo em que as vinculações econômico-comerciais se expandiram, criando pela primeira vez condições de interdependência entre ambos os países, o diálogo político revelou dificuldades e diferenças nem sempre facilmente superáveis. Enquanto a política internacional Argentina esteve motivada por sua aliança com a coalisão vencedora da Guerra Fria, em especial com os Estados Unidos, o Brasil manteve uma postura de relativo distanciamento político de Washington e de não envolvimento nas iniciativas lideradas pelo governo norte-americano no campo da segurança internacional. Vale

mencionar que esta diferença não impediu que a Argentina e o Brasil consolidassem suas iniciativas de confiança recíproca no campo da não-proliferação nuclear.

Ainda no âmbito latino-americano, o governo de Itamar Franco procurou estreitar laços políticos e econômicos com outros países da região. Deste esforço são exemplos a assinatura dos Acordos de Cooperação bilateral com a Venezuela (agosto de 1993 e março de 1994) visando a contornar seus problemas na fronteira, pondo fim a um histórico distanciamento entre os dois países; a criação da Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia (janeiro de 1994); as conversações com o Uruguai em torno do combate ao comércio de produtos subsidiados, da hidrovia Paraguai-Paraná e dos esforços para o desenvolvimento da região fronteiriça; o encaminhamento das negociações com a Bolívia em torno da construção do gasoduto entre os dois países e do conseqüente fornecimento de gás natural; e, finalmente, a tentativa de incorporar o Chile ao projeto de integração latino-americana.

Cabe, enfim, destacar o tratamento dado à crise no Haiti e às relações com Cuba. No primeiro caso, o Brasil apoiou o embargo econômico e político aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU (maio de 1994) e a seguir pela OEA (junho de 1994) contra o governo Emilie Jonassaint-Raoul Cédras. Posteriormente se alinhou a outros 32 países que, nas Nações Unidas, opuseram-se à intervenção militar no país, comprometendo-se apenas a integrar uma força de paz após a destituição do governo militar haitiano.

Com relação a Cuba, o governo brasileiro passou a defender abertamente a reintegração do país ao sistema interamericano e particularmente à OEA. Neste sentido, foi oferecida pelo presidente Itamar Franco, em meados de 1994, a mediação brasileira para agilizar este processo, condenando-se o embargo econômico dos Estados Unidos à ilha. Ao mesmo tempo, procurou-se intensificar as relações entre os dois países, através do incremento da cooperação científica, técnica e tecnológica e da cooperação no combate ao tráfico de drogas.

As relações com os Estados Unidos

Ao final do governo Collor de Mello, o relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos atravessou um novo momento de dificuldades. Além de enfrentar a reversão de expectativas criada a partir da crise do governo Collor, o Brasil tinha pela frente uma agenda carregada que vinha minando o relacionamento com a nação norte-americana, tanto no plano interestatal como no inter-societal (Hirst e Lima, 1994). Ao mesmo tempo, as novas circunstâncias do contexto interamericano, marcado por um processo de crescente convergência ideológica entre os países latino-americanos com o governo norte-americano – especialmente o México, a

Argentina e o Chile – haviam indiretamente reforçado a imagem do Brasil como o país problemático da região. Em função desta perspectiva, gerou-se nos últimos anos uma dinâmica trilateral entre Argentina, Brasil e Estados Unidos que terminou reforçando uma postura defensiva por parte do governo brasileiro.

Foi neste quadro que se observou, durante a etapa inicial do governo de Itamar Franco, uma exarcebação da agenda negativa entre Brasília e Washington. Deve-se mencionar a politização da tramitação no Congresso Nacional da Lei de Propriedade Intelectual vinculada à utilização de uma diplomacia coercitiva por parte da administração norte-americana. Somou-se ainda uma sinalização crescentemente preconceituosa em relação ao Brasil de diferentes grupos de interesse nos Estados Unidos (ONGs, representantes no Congresso, acadêmicos) envolvidos principalmente com os temas de meio ambiente e direitos humanos. O fato de o governo Clinton haver atribuído particular importância ao temário político de sua agenda latino-americana também passou a ser uma fonte de tensão no relacionamento entre Washington e Brasília, principalmente na etapa de preparação da agenda da Reunião de Cúpula Hemisférica realizada em Miami, em dezembro de 1994.

Este panorama, entretanto, começou a ser revertido a partir dos primeiros sinais de êxito emitidos pelo plano de estabilização da economia, gradualmente implementado pelo governo Itamar Franco. Ficou claro então que, apesar da preocupação manifestada pela administração Clinton com o tema da democracia, as relações com os países da região dependiam mais de suas opções econômicas do que de suas vocações políticas. Do lado brasileiro, procurou-se desde a formulação e implementação da nova política até transformar o plano em um instrumento de credibilidade *vis-à-vis* dos países industrializados, em especial os Estados Unidos. As indicações de que o Brasil "finalmente" dava início a seu processo de estabilização favoreceram a decisão do USTR de suspender as investigações com relação à propriedade industrial e a conclusão de um plano Brady com os credores privados norte-americanos.

De fato, o governo Itamar Franco logrou desdramatizar o relacionamento entre Brasília e Washington mantendo ao mesmo tempo posturas – particularmente no terreno político-diplomático – que preservavam a autonomia do Brasil frente às premissas orientadoras da ação norte-americana. A posição com respeito à intervenção no Haiti e as mensagens referidas a Cuba foram claros exemplos neste sentido.

Com os pares continentais

1) China

As relações entre Brasil e China tiveram um expressivo incremento com vistas à formação do que se denominou "parceria estratégica" em setores de infra-estrutura, energia e matérias-primas, indústria pesada e serviços de consultoria e engenharia. No quadro desta aproximação, foi assinado, em novembro de 1993, um protocolo de intenções sobre o incremento do comércio bilateral de minério de ferro e a sua exploração conjunta. Também foi formalizado um protocolo de cooperação para pesquisa espacial, no âmbito do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (1982), no qual se destaca o projeto sino-brasileiro de construção de satélites de sensoriamento remoto.

2) Índia

As relações entre a Índia e o Brasil estiveram favorecidas pelas crescentes similaridades entre os dois países no campo da política e do comércio mundial, o que tem permitido uma coordenação entre ambos no tratamento de diversos itens da agenda internacional em foros multilaterais. Esta sintonia, entretanto, não gerou maior interação bilateral entre ambas as nações. Embora tímida, houve da parte do governo Itamar uma tentativa de reverter este quadro, exemplificada pela assinatura de um Acordo na área de cooperação científico-tecnológica, em setembro de 1993.

3) Rússia

Já o relacionamento entre Brasil e Rússia tem sido marcado, na década de 90, mais por suas potencialidades do que por iniciativas concretas. De fato, a diplomacia brasileira reconhece a existência de um considerável campo para a cooperação, seja no terreno comercial ou no de empreendimentos conjuntos, no qual o Brasil poderia obter da Rússia acesso a tecnologias de ponta em energia nuclear, indústria aeroespacial, combustíveis, mecânica de precisão, química fina etc., em troca do seu conhecimento nos campos de automação e modernização bancária, agricultura capitalista moderna, gerenciamento global (inclusive *marketing*) de pequenas, médias e grandes unidades de produção e distribuição, bolsas de valores e mercado financeiro. Apesar do esforço de aproximação realizado por ambos os países, o contexto político doméstico na Rússia, os percalços de sua transição a uma economia de mercado e as dificuldades enfrentadas no relacionamento com ex-repúblicas soviéticas vêm dificultando maiores avanços nesta direção. Ainda assim, deve-se ressaltar o aumento do intercâmbio comercial russo-brasileiro desde 1992, findo o período de maior instabilidade política naquele país.

Retomando uma política africana

Tendo sido no passado um campo importante da diplomacia brasileira, o relacionamento com as nações africanas sofreu uma significativa retração a partir dos anos oitenta. As dificuldades econômicas e a instabilidade política no continente africano e o menor ativismo internacional do lado do Brasil levaram a uma notável reversão da agenda de cooperação e de contatos políticos anteriormente desenvolvida – tanto com os países de língua portuguesa como com as nações de maior peso da região.

Não obstante, algumas iniciativas recentes foram tomadas durante o governo Itamar Franco com vistas a reverter parcialmente esta tendência. Os principais casos a exemplificar esta alteração foram a aproximação com a África do Sul e a participação no processo de pacificação de Angola. Com o fim do *apartheid* na África austral, relançando a proposta de criação da Zona de Cooperação do Atlântico Sul com vistas a abrir um canal comum entre os países do Cone Sul e esta região. Deve-se ressaltar a busca de cooperação na área tecnológica, agropecuária e de combate ao narcotráfico e, principalmente, o esforço da diplomacia brasileira, através de seu Departamento de Promoção Comercial, de aproximar o empresariado dos dois países em direção a empreendimentos conjuntos com base na crença de que a África do Sul deverá liderar um processo de integração econômica no continente, semelhante ao MERCOSUL.

No caso de Angola, vale mencionar a atuação do Brasil em prol da pacificação nacional, tendo inclusive apoiado a advertência por parte do Conselho de Segurança da ONU (julho de 1993) ao líder da UNITA, ameaçando o grupo com embargo, caso não abandonasse a ação militar e não respeitasse o resultado das eleições de setembro de 1992. A propósito, coube a um oficial brasileiro o primeiro comando militar da Unavem, em Angola, o que também ocorreu em Moçambique.

Uma outra iniciativa importante no processo de revitalização da política africana do Brasil foi a proposta de criação da chamada Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa (março de 1993). Impulsionada por uma motivação histórico-cultural, a Comunidade pretende estabelecer uma maior coordenação entre os seus membros no manejo de temas de política internacional.

3 – As perspectivas pós-95

O fim do governo de Itamar Franco não coincide com o esgotamento de um padrão de atuação do país no sistema internacional. Da mesma maneira que desde

uma perspectiva comparativa os períodos Collor de Mello e Itamar Franco revelam, na maioria dos casos, mais um processo de ajuste do que de ruptura da política externa, as previsões para o atual governo de Fernando Henrique Cardoso são as de que se esteja caminhando em direção semelhante.

No plano das relações com os Estados Unidos, por exemplo, as expectativas são as de que o governo de Fernando Henrique Cardoso propiciará condições ainda mais favoráveis para a elaboração de uma agenda positiva. No entanto, estas deverão estar mais comprometidas com as expectativas norte-americanas no terreno econômico-comercial do que no da política internacional, no qual o Itamarati procurará manter as premissas orientadoras que vêm guiando sua atuação nos últimos anos. Concluída a fase da "desdramatização", quando finalmente parece que Brasil e Estados Unidos concordaram no direito de divergir, o governo Fernando Henrique pretende inaugurar a fase da gestão dos "conflitos modernos", pretendendo manter um relacionamento de perfil semelhante àquele que os Estados Unidos vêm mantendo com países como o Japão e a França (6).

Não se deve esquecer, entretanto, os efeitos que a crise mexicana poderá impor na rota dos programas de estabilização da América Latina, o que talvez implique no surgimento de focos de atrito com Washington, assim como com outras nações industrializadas.

Da mesma forma, o processo de aprofundamento da união aduaneira do MERCOSUL e de integração regional, de uma forma mais ampla, apesar de encontrar-se em uma fase marcadamente expansiva, poderá ser afetada por prioridades de políticas domésticas. A expectativa, entretanto, é de que o Brasil permaneça nos trilhos da integração, procurando tanto alargar seu escopo, quanto aperfeiçoar e aprofundar os mecanismos de cooperação regional.

No que se refere à Organização Mundial de Comércio, a indicação do ex-chanceler Celso Lafer para ocupar o cargo de representante do Brasil, além de representar um ato de deferência do atual governo, tem um significado político importante. A presença neste posto de um não-diplomata, com bom e reconhecido trânsito no meio empresarial, reforça a comunicação entre a comunidade de negócios do país e o meio diplomático, em um momento em que o Brasil enfrenta o desafio de desenvolver uma estratégia econômica externa que compatibilize sua vocação industrialista com as novas regras do jogo do sistema de comércio internacional.

Também no que se refere às relações do Brasil com os chamados países continentais (Rússia, Índia e China), as previsões são de maior aproximação, com base na crença de que as similaridades do Brasil com estes países os convertem em parceiros privilegiados em uma economia globalizada.

Finalmente, duas são as expectativas de atuação brasileira no foro das Nações Unidas, a partir de 1995. Por um lado, a de que o Brasil deverá se empenhar na busca de um lugar permanente no Conselho de Segurança. Ao persistir a dificuldade em assegurar, com pares reais e ou potenciais, uma atuação conjunta em favor de sua candidatura, entretanto, poderão diminuir sensivelmente suas chances.

Por outro lado, o Brasil deverá reforçar seu apoio à proposta da Agenda para o Desenvolvimento, tratando de reforçar a sua adequação à Agenda para a Paz. Entenda-se por adequação não a absorção de uma tese pela outra, mas justamente a combinação de ambas, de forma a evitar que as nações mais desenvolvidas terminem por priorizar a Agenda para a Paz em detrimento da Agenda para o Desenvolvimento. Neste sentido, o Brasil procurará promover uma discussão menos ortodoxa do conceito de segurança de forma a ter como um de seus componentes básicos o desenvolvimento social.

Nesta mesma linha de atuação, procurar-se-á incluir no debate sobre a reforma das Nações Unidas a necessidade da ampliação e democratização do Conselho de Segurança, como também de sua maior interação com o Conselho Econômico e Social. Teme-se pelo sucesso da proposta de reforma do sistema das Nações Unidas como um todo se os temas de segurança e desenvolvimento continuarem a ser tratados de forma desconectada.

Um último ponto a ser mencionado relaciona-se aos atores que influenciam e eventualmente participam da formulação de políticas. Apesar das evidências de que o novo governo irá prestigiar a corporação diplomática, a recorrente menção do presidente à incorporação de atores da sociedade civil (sindicatos, universidades, empresas, ONGs etc.) ao debate sobre o perfil internacional do país poderá conduzir a algumas inovações no processo de formulação da política externa brasileira.

De fato, esta possibilidade foi pela primeira vez experimentada na ocasião da preparação da Eco-92, como também dois anos depois, durante os trabalhos da Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento. Em ambas as ocasiões, o relacionamento entre o Itamarati e as ONGs revelou-se bastante positivo. A diferença, pois, está na institucionalização deste processo que, por um lado, poderá contribuir para criar mecanismos de solução para o dilema da *accountability* que sofrem as ONGs e, por outro, poderá enriquecer o trabalho cotidiano da atividade diplomática.

Quanto mais o governo brasileiro for capaz de lidar com grupos de interesses e atores não-governamentais em casa, melhor serão suas condições de conviver com os mesmos que operam nas nações industrializadas.

Supõe-se também que este diálogo outorgará maior pluralismo e transparência à política externa. Para tanto, será decisivo que uma política externa de caráter mais

pluralista seja inaugurada. Uma política que consiga atender às demandas domésticas dentro dos marcos das possibilidades externas e que, num limite, consiga equilibrar demandas domésticas e possibilidades internacionais.

NOTAS

1 Foram introduzidos critérios de redução progressiva dos níveis de proteção tarifária, eliminação de incentivos e subsídios, supressão de controles quantitativos e fim da proibição de importação de determinados produtos. Com relação aos produtos sem equivalência nacional, produtos com proteção natural e produtos com que o país considerasse ter vantagem comparativa, foi estabelecida alíquota zero.

2 Em maio de 1992, o Congresso Nacional instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as denúncias de corrupção feitas pelo irmão do mandatário contra o ex-tesoureiro da campanha presidencial. Os trabalhos da Comissão terminam por indicar o envolvimento direto do Presidente no esquema, concluindo que este recebia vantagens econômicas indevidas. Em setembro de 1992, a Câmara dos Deputados recebeu pedido de *impeachment* de Collor, elaborado pela Associação Brasileira de Imprensa e pela Ordem dos Advogados do Brasil. Após afastar-se do governo em outubro, Collor de Mello finalmente renunciou à presidência da República no dia da votação do *impeachment* no Senado, em 29 de dezembro de 1992.

3 Tendo assumido uma atitude de cautela com relação à política de segurança internacional norte-americana, o Brasil decide não enviar tropas ao Golfo, muito embora tenha apoiado os Estados Unidos no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

4 Ao ser decretado o plano de estabilização econômica que implantou o Real, as previsões inflacionárias para junho de 1993 eram, conforme a revista *Conjuntura Econômica*, de 30%, atingindo então uma média inflacionária no segundo trimestre deste ano de 29,5% diante dos 26,8% do primeiro trimestre e dos 25,1% do último trimestre de 1992. *Conjuntura Econômica*, vol. 47, nº7, julho de 1993, p. 14.

5 Cabe notar ainda que, em uma combinação de protecionismo e proteção ao meio ambiente, foi recentemente inaugurado aquilo que se passou a denominar de ecoprotecionismo, visando à identificação de produtos que agridam o meio ambiente durante o seu ciclo de vida. Entre os setores brasileiros passíveis de enfrentar restrições, encontra-se o de papel e celulose.

6 Entrevista de Fernando Henrique Cardoso à *Folha de São Paulo*, 18/12/94, p. 5.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva. "O Brasil na Rodada Uruguai do Gatt: 1982-1993", in: Fonseca Jr. G. & Castro, H. N. de (org.) *Temas de política externa brasileira II*, v. II, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/São Paulo: Paz e Terra, 1994.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. "Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia", in: Fonseca Jr. G. & Castro, H. N. de (org.), op. cit. v. I.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. "A política externa do Governo Collor", *Estudos Avançados*, Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais, n. 13, São Paulo: Universidade de São Paulo, 1991.

BATISTA, Paulo Nogueira. "A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?" *Política Externa*, v. 1, nº 4, 1993.

LAFER, Celso. "A política externa do Governo Collor", *Política Externa*, v. 1, nº 4, 1993.

LIMA, Maria Regina Soares de. "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", *América Latina/Internacional*, v. 1, nº 2, 1994.

MARTINS, Luciano. "Um mundo em transformação", in: Velloso, J. P. dos Reis & Martins, L. (org.) *A nova ordem mundial em questão*, Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

HIRST, Monica & Lima, Maria Regina Soares de. "Between neo-alignement and neo-autonomy: is there a third way in US-Brazilian relations?", *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, FLACSO/Programa Buenos Aires, 1994.

A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979)

ANTÔNIO CARLOS MORAES LESSA *

Introdução

A ação internacional do governo Geisel pautou-se por objetivos claros: perseguir os elementos necessários para a consecução do projeto de desenvolvimento, então esboçado nas linhas do II Plano Nacional de Desenvolvimento. As limitações impostas pela conjuntura do início dos anos 1970 forçaram, todavia, a revisão da agenda de relações bilaterais do país [1].

Geisel cuida de levar às últimas conseqüências o processo que se desenvolve no âmbito das relações exteriores desde 1967. Contudo, ao perceber a natureza conflitiva das relações com os EUA, conclui que os objetivos nacionais teriam que ser perseguidos mediante a consecução de uma estratégia de diversificação dos vínculos externos do país. Aproveitando a conjunção de fatores favoráveis que então se apresenta no plano doméstico – coesão dos segmentos sociais em torno das linhas da ação externa adotadas, dentre outros – e no plano externo – uma certa identidade de interesses que se estabelece com alguns países da Europa Ocidental – lança as bases para nova diversificação dos vínculos externos do Brasil.

Parte-se do pressuposto de que as relações do Brasil com os EUA e a Europa Ocidental colocam-se como *vertentes* de uma mesma estratégia adotada pelo Nacional-desenvolvimentismo geiseliano: surgem como opostos, no mesmo lapso de tempo, como o coroamento de um processo de distanciamento e de aproximação que se dá há anos, mas apresentam o efeito positivo de estabelecer um modelo possível de relações minimamente igualitárias entre sociedades desiguais e de lançar as bases para a definição de parcerias pelos quatro cantos do mundo.

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (1): 24-39 [1995].

* Mestre e doutorando em História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

1 – O embate das vertentes

O ponto central da orientação externa brasileira, a partir de 1974, localizava-se na busca da aplicação de princípios *pragmáticos*, antes que ideológicos, ao estabelecimento dos interesses prioritários nacionais. A primeira definição relevante, nesse sentido, foi o definitivo sepultamento da noção de *relações especiais* – com o que se queria significar o tipo de relações entre o Brasil e os EUA.

O Brasil, ao longo da década de 1970, teve, ao lado de um desenvolvimento econômico acelerado, um aumento das fontes de fluxos comercias e financeiros. Sendo os dois movimentos complementares, a Política Externa de Geisel tinha, em 1974, a necessidade de diversificar os contatos internacionais, de molde a não apenas compensar com exportações os crescentes *deficits* da balança de pagamentos, como superar, pela abertura de novos mercados, a retração de clientes tradicionais no mundo dos industrializados – então empenhados em superar a crise de fornecimento do petróleo.

Assim, a diversificação de contatos, que no plano político foi expressão de um desejo de maior autonomia em relação aos desígnios norte-americanos, pode ser interpretada, no plano econômico, como um elemento fundamental para a manutenção do projeto de desenvolvimento. A ação brasileira, neste sentido, deu-se em função do estabelecimento de um perfil mais atuante nas suas relações com a África, o Oriente Médio, a América Latina e a Europa Ocidental, sempre em um quadro preferencialmente bilateral.

Esta nova inserção pautava-se por três objetivos: a) exigências de se obter, no plano internacional, investimentos, empréstimos, tecnologias, mercados e fontes de energia, elementos tidos como indispensáveis à expansão econômica; b) diversificação das relações interestatais e crescente integração à economia mundial, com a conseqüente ampliação da visibilidade internacional do país e diminuição de sua vulnerabilidade a fatores externos; c) assegurar uma presença internacional própria, com vistas a aumentar a capacidade de influência do país em questões globais que pudessem afetá-lo e a fazer face a situações de vulnerabilidade geradas pela crescente dependência de fatores externos [2].

Colocam-se EUA e Europa Ocidental, além da importância intrínseca que tradicionalmente possuem para o Brasil, como os componentes de um processo dialético que se instala no bojo da política externa, cuja síntese é a própria expansão da presença político-econômica brasileira em todos os cenários regionais.

A redefinição das relações com os EUA surge como vértice principal da ação externa geiseliana, com a definição de um novo posicionamento brasileiro para as relações bilaterais, sendo este o passo mais fundamental para a inserção

internacional do país a partir de então. Necessário que se diga que os atos do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano não apresentam o perfil de ruptura no relacionamento bilateral, mas bem ao contrário, se enquadram na seqüência de um processo histórico que compelia o Brasil a se distanciar e a contrapor-se aos EUA, numa lógica que perpassa todo o período militar pós-Castelo Branco, colocando-se antes como o coroamento do processo de deslocamento de um dos vetores mais importantes da Política Externa do Brasil, qual seja, a excessiva dependência política e econômica.

Tendo em vista estes elementos, pode-se afirmar que as relações brasileiro-norte-americanas, como se apresentam no início do qüinqüênio Geisel, formam a vertente fundamental da estratégia de diversificação de parcerias. Surgindo no cômputo dos fatores de formulação da política exterior como elemento de reação, exercem a função inicial de uma dialética que se estabelece no âmbito da Política Externa que, ao desdobrar-se, motiva e informa o processo de expansão dos vínculos políticos e econômicos com novas parcerias a serem buscadas. Configuram-se, pois, como a "vertente perturbadora" do Nacional-desenvolvimentismo, forçando entretanto, reações positivas.

A Europa Ocidental entra cedo para o rol de prioridades da ação externa desenhada por Geisel. Surge para desempenhar o papel de antítese daquele efeito perturbador provocado pela perda de qualidade das relações brasileiro-norte-americanas, configurando-se numa "vertente redentora" para a ação imediata do Nacional-desenvolvimentismo. É o caminho ideal, porque pode ser imediatamente percorrido, para a estratégia de diversificação de parcerias: oferece a possibilidade de construir-se, no curto prazo, um modelo de relações bilaterais baseado em amplas linhas de cooperação econômica e técnico-científica.

Uma tentativa de periodização deste processo agrupa os movimentos da Política Exterior em dois períodos:

1) 1974-1977: a fase da criação de oportunidades, em que o Nacional-desenvolvimentismo geiseliano procura limites, definindo seus espaços de atuação, testando possibilidades, buscando novos parceiros, perseguindo a adoção de políticas que sinalizassem, de um lado, o rompimento de uma longa relação de dependência política, econômica e tecnológica com os EUA e, de outro, possibilitassem o estabelecimento de relações compensatórias com os principais países da Europa Ocidental, através da consolidação da identidade de interesses que então se observa;

2) 1977-1979: a fase da retração, em que a estratégia adotada encontra seus limites e definha, com a retomada do diálogo com os EUA e a estabilização das relações com a Europa Ocidental, no contexto da desagregação dos fatores que favoreceram a estruturação da Vertente Européia.

2 – Do declínio americano à ascensão européia (1974-1977)

Brasil-EUA: condicionamentos do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano

A redefinição das relações com os EUA, a partir de 1974, constitui o primeiro e mais decisivo passo da Política Exterior iniciada com o governo Geisel. Pode-se também afirmar que esta redefinição esteve diretamente relacionada com o novo perfil de dependência externa do país e caracterizada por uma tendência declinante da participação dos EUA nas atividades econômicas globais do Brasil, na medida em que se estabelece uma crescente diferenciação de interesses e percepções entre os dois países, a respeito de suas posições no sistema internacional, produzindo políticas divergentes e freqüentemente conflitivas no plano das relações bilaterais [3].

No que diz respeito às relações econômicas entre Brasil e EUA, duas tendências se manifestaram de forma destacada entre 1974 e 1979:

1) operou-se a conclusão do processo de desvinculação do Brasil com relação ao mercado norte-americano, que se havia iniciado ainda nos anos 1960. Ainda assim, as importações originárias dos EUA (sobretudo trigo, produtos de tecnologia avançada e serviços) mantiveram seu dinamismo relativo no período, fazendo com que a balança comercial bilateral registrasse contínuos *deficits* contra o Brasil [4]. Não que o mercado norte-americano tenha deixado de ser importante, bem ao contrário, continua a sê-lo, mas sua importância é relativizada pelo crescimento dos fluxos de comércio com outros parceiros. As participações relativas da Europa Ocidental, América Latina, Japão, África, Oriente Médio e Europa Oriental modificam-se gradualmente, as pautas de comércio crescem e ganham dinamismo, mas isto não ocorre às custas das relações comerciais com os EUA, sendo a qualidade das pautas de exportação, numa perspectiva comparada, bem distinta. Para os "novos" mercados, o Brasil destina, além dos produtos tradicionais (agropecuários, por exemplo), os frutos recentes de sua modernização industrial (bens de capital, material bélico e manufaturados);

2) por outro lado, a decrescente complementaridade existente entre as economias dos dois países, como resultado do incremento da presença de manufaturados nas pautas brasileiras de exportação, somada às pressões internas derivadas do ajuste estrutural em curso na economia norte-americana, conduziu à incidência crescente de conflitos comerciais. Para tanto, pode-se observar a transformação que se operou nas pautas de exportações brasileiras que, em 1965, apresentavam 82,1% de participação de produtos primários, 9,7% de semimanufaturados e apenas 8,2% de manufaturados, contra uma participação em 1978 de 42,7%, 11,8% e 51,5%, respectivamente [5]. Neste ano, as exportações

brasileiras são compostas basicamente por produtos tropicais (café, açúcar e cacau), agroindustriais dependentes de insumos baratos (suco concentrado de laranja, por exemplo), industriais de aplicação intensiva de mão-de-obra (calçados e têxteis) e processados por indústrias que se utilizam de técnicas já amadurecidas (produtos siderúrgicos).

O nível decrescente de complementaridade existente entre as economias brasileira e norte-americana encontra raízes na necessidade de o Brasil intensificar as exportações para cobrir o aumento explosivo das importações e, ao subsidiar seus produtos para torná-los mais competitivos, encontra no crescente protecionismo do mercado dos EUA uma barreira cada vez mais difícil de transpor. Em decorrência, a expansão comercial brasileira passou a se orientar para outros mercados, buscando inclusive novos fornecedores para arrefecer a tendência deficitária na balança comercial com os EUA [6].

As práticas comerciais norte-americanas, contraditórias com a tradicional fé liberal professada, dão origem a um regime de comércio administrado, ainda que não baseado em sistemas tradicionais de controle do fluxo de bens e serviços. Desde a promulgação da nova Lei de Comércio americana (1974), os problemas no relacionamento comercial avolumaram-se rapidamente, compondo uma alentada agenda, envolvendo múltiplos conflitos notadamente nas áreas de produtos primários e manufaturados. A fim de evitar as importações, sobretudo de produtos de mão-de-obra intensiva, surgiram fortes pressões de setores da indústria, prejudicados com a relativa perda de competitividade das exportações com a valorização do dólar, no sentido da adoção mais vigorosa das proteções previstas na nova lei, notadamente o estabelecimento de restrições voluntárias e a imposição de direitos compensatórios e cotas.

As percepções e reações dos respectivos governos ao processo de diversificação de vínculos resultaram em divergências sistemáticas e no acúmulo de conflitos específicos ao longo do período. Há, entre Brasil e EUA, um número crescente de elementos que encerra certas contradições de interesses, o que deriva essencialmente da ocorrência de dois fatores básicos:

1) o Brasil surge no período como "novo personagem" no mercado internacional, apresentando um perfil de exportações muito diversificado (em termos de pautas e de destino de seus produtos) e, por isso, já entra em condições de atrito com supridores tradicionalmente estabelecidos nos mercados internacionais. Ao buscar novos mercados para o escoamento de sua produção, o Brasil depara-se, por um lado, com a força de setores tão tradicionais quanto decadentes da economia norte-americana (siderúrgico, por exemplo) e, por outro, desenvolve uma estratégia comercial heterodoxa, ao oferecer produtos com tecnologias e preços adaptáveis

aos clientes, sem as restrições políticas ou ideológicas que acompanhavam as linhas de fornecimento norte-americanas;

2) vê-se, portanto, que há um elemento de competição e de choque entre o Brasil, como novo personagem no mercado internacional, e os EUA que, embora tivessem presença predominante nesse cenário, vêem no desempenho de seu setor externo um elemento ainda mais importante para os destinos de sua própria economia, que tentava se adaptar a uma ativa política de reorientação estrutural e de racionalização dos setores produtivos. O problema da simultaneidade da nova presença brasileira, de um lado, e dos EUA, do outro, no plano econômico internacional, acontece no momento em que se verifica um aperto de espaços [7].

Pode-se afirmar que as dificuldades no comércio internacional que afetam as economias do Brasil e dos EUA constituem a face conjuntural de uma questão mais importante, qual seja, a crise da divisão internacional do trabalho, com a definição ainda tímida de um novo paradigma industrial que, se por um lado lança em crise setores inteiros das economias dos países centrais visando abrir espaço para novos setores produtivos mais dinâmicos e introdutores de novas tecnologias, por outro, abre janelas de oportunidades para países intermediários como o Brasil, de economias razoavelmente infra-estruturadas, ocuparem os espaços relegados pelo rearranjo dos setores tradicionais das economias do núcleo capitalista [8].

Os problemas nas relações econômicas entre ambos não se resumiam aos atritos decorrentes das pautas comerciais. As formas de cooperação financeira e de investimentos eram limitadas aos moldes de uma típica relação Norte-Sul e não atendiam às necessidades de desenvolvimento do Brasil. Os financiamentos provenientes dos EUA eram vinculados à compra de equipamentos e excluíam a transferência de tecnologias. Esta última restrição e a crescente participação do Estado brasileiro na economia, tanto como agente regulador quanto como empresário, traziam dificuldades para se estruturar uma agenda ampla de cooperação e investimentos.

Nestes marcos, a política de diversificação das relações econômicas e dos vínculos políticos por parte do Brasil se impôs como alternativa às limitações experimentadas nas relações com os EUA. E, na prática, entre 1974 e 1979, embora tenha mantido os americanos como parceiros importantes, o Brasil cuidou de diversificar seu comércio, conseguiu maior autonomia nos fluxos de capitais norte-americanos e atraiu investimentos de outros países.

O êxito da estratégia de diversificação de parceiros comerciais pode ser medido pela participação dos EUA na estrutura de comércio brasileiro: entre 1964 e 1974, respondiam por 25,2% das exportações e 28,8% das importações do Brasil, números que caem para 22,7% e 17,9% em 1978, respectivamente [9]. Na mesma

tendência, a participação percentual dos norte-americanos no conjunto de investimentos diretos e reinvestimentos no Brasil, que correspondia a 42,2% em 1970 e 33,6% em 1974, cai para 27,8% em 1978 [10].

Da mesma forma, as áreas de diferenciação e até mesmo de atrito constituem o elemento mais característico das relações políticas entre Brasil e EUA no período, potencializadas pelas maneiras como os governos definiram e implementaram suas políticas. O contencioso incidiu sobre questões de natureza diversa (militares, transferência de tecnologias sensíveis e direitos humanos), sendo por vezes entendido pelas partes como elementos necessários de um espetáculo de pirotecnia política que se reverteriam em ganhos inestimáveis nos jogos de forças que se desenrolavam nos cenários domésticos.

Durante o período da administração Ford (até o final de 1976), alguns atos de rebeldia por parte do Brasil já se manifestariam, como o reconhecimento dos movimentos de independência das colônias portuguesas na África e a aproximação com os países árabes, através do voto anti-sionista na ONU em 1975 [11].

A tentativa de aquisição da energia nuclear pelo Brasil, ao arrepio das disposições dos EUA, converteu-se cedo no pomo da discórdia do relacionamento entre os dois países e passou a se projetar para o plano interno brasileiro como a ponta de lança da política de diversificação de parcerias e de busca de maiores margens de autonomia. Procurou-se operacionalizá-la através do estabelecimento de linha de cooperação com uma potência atômica visando a efetiva transferência do ciclo completo de enriquecimento do urânio [12].

Com o mesmo objetivo de transferir e desenvolver tecnologia, Geisel reestruturou, em 1976, a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico para formular a política nacional de informática, recomendando o estabelecimento da reserva de mercado para os minicomputadores. Esta linha de conduta provocou a reação das grandes empresas do setor, de origem americana, e forneceu o elemento que transportaria o caráter conflitivo das relações bilaterais para a década de 1980 [13].

Frente à diminuição relativa da hegemonia norte-americana, a estratégia do governo Ford de consolidar as relações com aliados tradicionais levou-o a tentar relevar os contenciosos, "despolitizando" a questão do Acordo Nuclear. Em fevereiro de 1976, em visita ao Brasil, o Secretário de Estado Henry Kissinger buscou redefinir as relações – já em franco processo de deterioração – com a assinatura de um Memorando de Entendimento, que conferisse maior respeito aos interesses recíprocos, tão reivindicado pelo Brasil. Dispondo sobre consultas semestrais sobre diversas questões, pretendia se constituir num instrumento para a solução negociada de divergências tanto políticas quanto econômicas. O Memorando

que, sob o prisma norte-americano, se pretende tipificador das relações bilaterais, oferecendo um marco de distensão ao fim do governo republicano, assume sob o ponto de vista brasileiro ares inócuos, perdendo-se dentre outros instrumentos semelhantes acordados com as novas parcerias européias. Fonte de irritação nas relações dos EUA com os demais países da América Latina e de constrangimento entre estes e o Brasil, ao contrário das pretensões dos americanos, o Memorando não marca o início de uma nova fase de diálogo entre parceiros tradicionais, mas sim simboliza o fim das *relações especiais* engendradas durante décadas.

As relações entre o Brasil e os EUA adentram a administração Carter tipificadas pelo breve período de distensão proporcionado pela assinatura do Memorando de 1976. Em pouco tempo, entretanto, o governo democrata tratou de retomar as críticas e pressões contra o Acordo teuto-brasileiro, respondendo *também* às necessidades de um revigoramento das tradições liberais da sociedade norte-americana, procurando reassumir o papel de guarda dos valores ocidentais, profundamente abalado depois dos fiascos proporcionados por duas administrações republicanas tidas como desastrosas para os anseios externos da potência e para as crenças democráticas de seu povo.

Neste quadro, as divergências que permeavam as relações Brasil-EUA atingiram seu ponto máximo. Carter retomou com violência as pressões sobre o Brasil e a RFA contra o Acordo de 1975, para que fossem retiradas as cláusulas de transferência de tecnologia. As formas de pressão adotadas tornaram mais grave o contencioso, na medida em que se executaram sem a consulta prevista no Memorando e foram secundadas de críticas de Washington à atuação do governo brasileiro em relação aos direitos humanos, condicionando a renovação de créditos em armas no valor de US$ 50 milhões à erradicação das práticas de tortura e de outras violações.

A resposta de Geisel, entretanto, foi dura, vindo a denunciar poucos dias depois o Acordo Militar com os EUA e extinguindo posteriormente a Comissão Militar Mista, a Missão Naval e o Acordo Cartográfico [14]. É bem verdade que as relações militares não constituíram, no âmbito do contencioso, matéria fundamental. Dois fatores contribuíram para tornar inócuos os Acordos Militares entre o Brasil e os EUA, a saber: a) a auto-suficiência na produção de armamentos cada vez mais diversificados e sofisticados, dando origem a uma indústria bélica moderna e pujante; b) a revitalização do pensamento estratégico no seio das Forças Armadas, com a reivindicação de plena autonomia externa na busca de seus objetivos permanentes [15].

Embora os Acordos já estivessem obsoletos e até mesmo obstaculizassem uma modernização mais efetiva das Forças Armadas, na medida em que não proporcionavam transferência de tecnologias modernas para o Brasil e dificultavam sua geração nesse país, a sua denúncia, com o que se chamou à época de "a crise

de março", foi um ato simbólico, com custos insignificantes e dividendos políticos bastante expressivos. No plano doméstico, a decisão arregimentaria apoio interno face às pressões dos EUA sobre o Acordo Nuclear e cerraria fileiras quanto ao acerto das orientações externas, enquanto no plano internacional assegurava aos demais parceiros a posição de independência do Brasil, propiciando, por um lado, uma ampliação do campo para a ação política brasileira particularmente na América Latina, onde prevalecia a visão do Brasil como "aliado preferencial" dos EUA e, por outro, o entendimento de que a política de segurança do país estava definitivamente livre do controle dos norte-americanos [16].

Brasil-Europa Ocidental: da apatia recíproca ao entusiasmo de emergência

A Europa Ocidental oferece, desde meados da década de 1960, condições de compensação gradativa para as relações Brasil-EUA, que foram habilmente exploradas [17]. Com efeito, as relações político-econômicas com a Europa Ocidental ganham paulatinamente substância, vindo ocupar espaço de destaque no rol de prioridades do Brasil.

O Nacional-desenvolvimentismo geiseliano encontra pavimentadas as vias para um estreitamento das relações com os países da Europa Ocidental, nos marcos dos constrangimentos proporcionados pela crise econômica que se instala no cenário econômico mundial com o choque do petróleo de 1973 e do processo de rápida deterioração que se fazia sentir nas relações Brasil-EUA.

Ao ter início o governo Geisel, torna-se patente o alto nível de complementação dos interesses brasileiros e europeus: de um lado, apresentava-se a estratégia de desenvolvimento em implementação no Brasil e, de outro, manifestavam-se as aspirações dos países europeus de ocupar novos espaços no cenário internacional, mobilizando-se na disputa de mercados para as suas exportações e investimentos, assim como por supridores de matérias-primas, acenando com relações econômicas mais vantajosas, pautadas por amplas linhas de cooperação, independentes de limitações impostas por interesses políticos e estratégicos globais.

Tome-se por exemplo a RFA: a década de 1970 vinha sendo um período de afirmação da política exterior e de distanciamento dos EUA que, somado ao crescente dinamismo de sua economia, permitia-lhe uma aproximação maior com a América Latina. Aos poucos, a RFA passa a ocupar uma posição importante no conjunto de relacionamentos bilaterais do Brasil, confirmando uma tendência que encontra raízes antes da Segunda Guerra Mundial, muito como reflexo de uma postura de simpatia recíproca. Consolida-se como maior investidor e parceiro comercial do Brasil dentre os europeus, perdendo em importância global apenas para

os EUA. Ao mesmo tempo, o Brasil fixa-se como o principal exportador do Terceiro Mundo para a RFA (excluídos os produtores de petróleo) e o país que recebeu maior volume de investimentos alemães no exterior [18]. Não seria exagerado afirmar que a Vertente Européia ganha instrumentalidade e dinamismo apenas quando considerada sob o prisma das relações com a RFA, parceiro que não se negou a cooperar em diferentes estágios do processo de desenvolvimento do Brasil [19].

Do ponto de vista brasileiro, a Vertente Européia, além de responder imediatamente à necessidade de abertura de novos espaços comerciais e de estabelecimento de novas parcerias políticas, responde à busca de meios para a concretização do projeto de desenvolvimento: afinal, as contradições no interior do núcleo capitalista com a disputa de mercados abriam espaços para se buscar nos países europeus mais desenvolvidos – possuidores de capitais, tecnologias de ponta e disposição de investir – um novo padrão de relações econômicas. Compunham-se, ao lado das necessidades econômicas, fatores de ordem política, que sinalizavam para a importância de uma aproximação com os países europeus. O processo de distensão implementado por Geisel tinha, por sua própria natureza, um caráter limitado e por vezes ambíguo, enfrentado simultaneamente a resistência de setores conservadores do regime militar, por um lado, e as pressões por maior liberalização, por outro. Neste sentido, a aproximação com as democracias da Europa Ocidental tinha duplo propósito: significava uma grande relativização da presença dos EUA sobre o cenário doméstico, a reconhecer-se que em diferentes momentos da história contemporânea brasileira essa presença havia contribuído para desestabilizar dinâmicas democráticas e, paralelamente, indicava para os setores favoráveis à liberalização que o regime efetivamente democratizava-se, tanto que já era aceito por democracias tradicionais [20]. Nesta mesma linha, para os resistentes às flexibilizações que ocorriam no plano doméstico e nas ações da Política Exterior, a aproximação com os países europeus indicava que a crescente presença do Estado na economia e a ampliação das relações com os países de orientação socialista não significavam uma ruptura com os valores ocidentais mas, bem ao contrário, uma conformação da estratégia aos melhores princípios capitalistas. Para o consumo externo, sobretudo para a América Latina, a Europa Ocidental era a opção viável para a deterioração das relações com os EUA, dando a medida de saturação do padrão de *relações especiais*.

Esta vertente foi, assim, gestada na convergência de interesses econômicos e políticos do Nacional-desenvolvimentismo, respondendo aos desígnios da Política Externa, sendo instrumento pontual da estratégia de busca do desenvolvimento que dá o ritmo da atuação internacional do Brasil seguramente desde 1930 e especificamente desde 1967. Ao apresentar-se sob a forma de vertente do Nacional-desenvolvimentismo, é fruto de uma tomada de consciência quanto à necessidade de

diversificar vínculos, revestindo as relações bilaterais com os países europeus de caráter criterioso, que procura seguir um padrão determinado pela conjunção do senso de oportunidade e da persecução dos objetivos permanentes da ação internacional do país [21]. Perpassando a dinâmica decisória estava a convicção de que *os interesses do Brasil encontrariam eco nos dos europeus.*

Com uma estratégia baseada na conjunção da transferência de capitais e de tecnologias, os europeus partiram, pois, para a ampliação de seus horizontes: implementou-se uma política de empréstimos para os países em desenvolvimento, sem condicionalidades e com baixas taxas de juros, o que foi reforçado pelo financiamento de projetos específicos ou com investimentos de empresas européias nestes países, que se direcionavam principalmente para as áreas em que havia possibilidade de transferência de tecnologias, vindo a compor a gama de insumos dos projetos de desenvolvimento de alguns países [22].

A Vertente Européia ganha gradualmente formas com a implementação de uma estratégia que visava captar financiamentos, atrair investidores, fomentar a transferência de tecnologias e ampliar as exportações, o que se faz concomitantemente com uma vigorosa ação política que tinha por fins o estabelecimento de mecanismos de consulta permanente sobre assuntos de política internacional e o comprometimento dos países europeus com as aspirações brasileiras, fatores dos quais esperava-se o contraste para a deterioração das relações com os EUA.

Neste contexto, em 1975, o chanceler Azeredo da Silveira vai à RFA, Grã-Bretanha, França e Itália, com o propósito de estabelecer mecanismos formais de cooperação econômica para a remoção de entraves e a dinamização de setores em que a convergência de interesses que já se observava poderia ser ampliada [23]. Estabeleceram-se, a partir de então, Comissões Mistas de Cooperação econômica e tecnológica, o que se fez junto com a assinatura de acordos de investimentos e comércio e com a troca de visitas de alto nível. Ao mesmo tempo, o Brasil desdobrava-se para dinamizar as relações comerciais bilaterais, altamente prejudicadas pelas políticas adotadas pela CEE. Pode-se afirmar, aliás, que a estrutura comunitária e a inexistência de autonomia por parte dos membros da CEE para o estabelecimento de tratamento tarifário distinto agem como principal constrangedor destas relações. De qualquer modo, observa-se no período um incremento da participação dos países europeus nas relações econômicas internacionais do Brasil: correspondendo a 30,6% das exportações brasileiras em 1974, o fluxo comercial atinge seu ponto alto em 1976, quando 42,3% das exportações tiveram como destino países europeus ocidentais, abrindo em 1978 o período de decadência (correspondem a 37,4% do total) que faz prenunciar a estabilização das relações comerciais nos marcos do segundo choque do petróleo, correspondendo em 1979 a 36,6% do total [24]. Os

investimentos europeus no período também crescem, em ritmo lento e gradual: em 1974, os investimentos diretos e reinvestimentos dos países da Europa Ocidental correspondiam a 41,4% do total, e fecham o período em 1978 com uma participação de 47,3% [25].

3 – O encontro dos limites

A partir de meados de 1977, as pressões diretas dos EUA contra o Acordo Nuclear, assim como o clima de confronto das relações, cederam espaço para uma convivência mais pacífica. Tinha-se, de lado a lado, bem clara a magnitude dos interesses econômicos, o que tornava transcendental o entendimento político. Neste sentido, persistiam e se avolumavam as divergências relativas ao protecionismo, às limitações impostas pelos EUA à transferência de tecnologias e às normas de comércio internacional. Assim, até o fim do qüinqüênio Geisel, as relações se normalizam, deixando de lado o confronto político e passando a orbitar em torno dos interesses e conflitos das relações econômicas.

A visita de Jimmy Carter ao Brasil, em março de 1977, empresta um novo sentido para as relações, com temas como direitos humanos e política nuclear sendo tratados com pouco alarde, centrando-se a agenda nas questões econômicas.

Ao mesmo tempo, procedendo-se a uma análise dos resultados da nova estratégia comercial brasileira, conclui-se que o período de busca de novos espaços comerciais em que o Brasil colocou-se em posição de confronto com alguns setores da economia norte-americana, encerra-se com um balanço positivo para o país. O comércio bilateral apresenta-se mais equilibrado e, ainda que não se reverta a tendência deficitária contra o Brasil, o decréscimo acentuado da participação relativa dos EUA na balança comercial brasileira se faz compensar favoravelmente com o incremento das relações comerciais com as novas parcerias.

Nos dois últimos anos do governo Geisel, a Vertente Européia foi perdendo seu dinamismo enquanto prioridade da Política Externa, com os objetivos e expectativas que a impulsionaram sendo gradualmente reformulados. É bem verdade que tiveram continuidade os esforços para o estreitamento das relações com os países europeus (principalmente RFA, Grã-Bretanha e França), mas já no quadro de distensão que se observa nas relações com os EUA. A Europa Ocidental continuou ocupando um papel importante no processo de diversificação das relações externas, embora não mais com as expectativas que se formaram entre 1974 e 1977.

Por outro lado, a sua duração efêmera, limitada ao início dos anos Geisel, explica-se pelo esgotamento das oportunidades de cooperação no âmbito do projeto

de desenvolvimento, principal elemento legitimador do regime. Por isso, deve ser entendida como a operacionalização da busca dos insumos necessários para a implementação do II PND, capitais e tecnologias, mantendo vitalidade enquanto duraram as oportunidades de cooperação neste sentido.

Com uma leitura rápida e eficaz das transformações do cenário internacional, conclui-se que a modificação dos fatores internos e externos que haviam possibilitado a edificação da Vertente Européia dá lugar a novas realidades. Ao perder seu sentido nos marcos do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, mantém sua importância do ponto de vista histórico, que pode ser medida pelo incremento das relações em nível global com os países europeus, correspondente aos anseios de diversificação das parcerias e de relativização das dependências externas e por fornecer um modelo factível de relacionamento entre sociedades desiguais. Na prática, a "vertente redentora" mostrou suas limitações e foi perdendo alcance enquanto política norteadora das ações do Brasil para os países europeus, inserida no bojo de um balanço a que se pode proceder das vertentes do Nacional-desenvolvimentismo.

4 – O balanço das vertentes

A opção pelo estreitamento das relações político-econômicas com a Europa Ocidental, que acaba por se constituir numa vertente do Nacional-desenvolvimentismo geiseliano, deve ser entendida como a parte mais visível, difundida e alardeada da estratégia de diversificação de parcerias e de relativização de laços de interdependência, mas não é a única vertente que se ergue no período com estes objetivos e não é a que apresenta os melhores resultados.

Ao proceder-se a um balanço da estratégia de Geisel, conclui-se que outros *caminhos de relacionamento externo – que não chegaram a revestir-se do labor* intelectual e da divulgação oficial que embalaram esta "vertente redentora" – preenchem com amplitude os anseios brasileiros e empregam um sentido de permanência nas relações bilaterais que ultrapassam o governo Geisel para ganhar força e dinamismo na década de 1980. Este balanço não permite falar-se propriamente em *vertentes*, mas em subprodutos da nova estratégia de inserção internacional do Brasil, verdadeira síntese do embate de vertentes que se estabelece na primeira metade dos anos Geisel, na medida em que surgem no bojo – ou em decorrência – do processo de expansão comercial do país. Como efeito desta estratégia, o Brasil expande sua presença por cenários até então tidos como secundários, adotando uma política por vezes agressiva de defesa dos interesses nacionais. Assim, observa-se a revisão dos padrões de relacionamento com o Extremo Oriente, Oriente Médio, África, Países Socialistas da Europa Oriental e América Latina, finalizando a

composição do quadro desenhado pela Política Externa em resposta às demandas do desenvolvimento nacional.

O deslocamento de fluxos de comércio que se observa no período entre Brasil e EUA deve ser bem dimensionado, porque define a intensidade das demais vertentes. No contexto de competição acirrada que se instala no núcleo capitalista, não é correto afirmar que a queda dos níveis de comércio com os EUA seja compensada com um aumento relativo do fluxo com a Europa Ocidental, mesmo porque procede-se a uma mudança qualitativa das pautas de exportação e importação: ao contrário dos EUA, os europeus oferecem capitais e tecnologias, ao mesmo tempo em que recrudescem as medidas protecionistas em virtude da Comunidade, que se consolida e expande as relações com as suas ex-colônias. Assim sendo, junte-se o deslocamento dos fluxos comerciais com os EUA à própria expansão comercial decorrente do processo de adensamento do perfil industrial brasileiro e se terá a medida dos demais caminhos de relacionamento: esta é constituída pela pulverização dos índices de comércio, notadamente do diferencial em queda nas relações comerciais com os EUA, pelos quatro cantos do mundo.

A Vertente Européia, por seu turno, deve ser entendida pela natureza política de que se traveste a cooperação econômica. Primeiramente, por se constituir na alternativa mais factível para proporcionar respostas imediatas à deterioração das relações com os norte-americanos, abrindo um imenso rol de possibilidades na busca da diversificação de parcerias e de relativização da dependência a fatores externos, dando consistência ainda que indireta ao processo de distensão política que se opera no plano doméstico. É a "vertente redentora", porque oferece no plano ideal do discurso político um modelo possível de diversificação de parcerias, pautadas por relações mais igualitárias, construídas sobre grandes linhas de cooperação econômica e técnico-científica. Sendo necessária a identificação do "agente da redenção" na Vertente Européia, este papel certamente será desempenhado pela Alemanha Federal que, em suas relações com o Brasil no período, estabeleceu o paradigma da cooperação entre sociedades desiguais.

Do balanço das vertentes norteadoras e dos caminhos trilhados, também pode-se extrair elementos para a avaliação da estratégia global brasileira no período. Liminarmente, há que se reconhecer que o Brasil encerra a administração Geisel com níveis nunca vistos de internacionalização da sua economia, marcando presença em todos os cenários regionais, com reflexos para o incremento futuro de laços de cooperação daí decorrente.

Ao encerrar-se o período de crescimento econômico acelerado, o Brasil desemboca na década de 1980 embalado em uma crise profunda. Contudo, apesar da aguda fase da crise interna, o processo de desenvolvimento vive de uma indústria

pujante e de uma economia internacionalizada pela estratégia de diversificação de parcerias que encontrou em Geisel seu apogeu. As relações internacionais do Brasil prosseguirão implementando no futuro essa estratégia que reforçaria novos relacionamentos, como o japonês, o chinês e o do Cone Sul do continente.

NOTAS

1 Este artigo é uma síntese da dissertação de mestrado do autor, *Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do Nacional-desenvolvimentismo: estratégias de diversificação de parcerias (1974-1979)*, apresentada à Universidade de Brasília em dezembro de 1994.

2 LIMA Maria R. Soares de & MOURA Gerson. "A trajetória do Pragmatismo: uma análise da política externa brasileira". *Dados*, vol. 25, nº. 03, 1982, p. 364.

3 HIRST Mônica (org.) et alii. *Brasil-Estados Unidos na transição democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 15.

4 De fato, os mercados da CEE e da América Latina ganharam maior ponderação relativa na estrutura de comércio, cada qual equiparando-se em importância ao mercado norte-americano como destinatários das exportações brasileiras. HIRST Mônica (org.), op. cit., p. 18.

5 Banco do Brasil, CACEX. *Comércio Exterior, Exportação*. 1982.

6 HIRST Mônica (org.), op. cit. p. 18.

7 Idem, p. 28-30.

8 GOES Walder de. *O Brasil do General Geisel*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 164.

9 Banco do Brasil, CACEX. *Comércio Exterior, Exportação*. 1976, 1979.

10 Banco Central do Brasil. *Boletim do Banco Central*. 1979.

11 O Brasil foi uma das poucas nações latino-americanas a votar a favor da resolução anti-sionista na ONU. Mesmo sendo criticado no plano doméstico, o voto significou a adesão brasileira ao ponto de vista árabe, marcando o início do afastamento de Israel e das orientações dos EUA para a região.

12 Sobre o tema, ver WROBEL Paulo Sérgio. *A questão nuclear nas relações Brasil-EUA*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1986; ARCELA Nina M. *O acordo nuclear teuto-brasileiro: estudo de caso em política exterior sob a perspectiva do processo decisório*. Brasília: Universidade de Brasília, 1992. Ambas dissertações de mestrado.

13 BANDEIRA Moniz. "O Brasil e o Continente", in: CERVO Amado, Luiz (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 171.

14 Idem, p. 172-173.

15 KRAMER Paulo R. da Costa. "As relações militares Brasil-EUA". *Política e Estratégia*, vol. IV, nº 01, 1986, p. 47; BANDEIRA Moniz. *Brasil-Estados Unidos, a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989, p. 217-248.

16 LIMA Maria R. Soares de & Moura Gerson. op. cit. p. 353-354.

17 CERVO Amado Luiz & Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992, p. 370.

18 BANDEIRA Moniz. *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil: as relações da Alemanha com o Brasil e a América Latina (1949-1994)*. São Paulo: Ensaio, 1994, p. 177-214.

19 Esta é a idéia que se pode depreender do trabalho de Moniz Bandeira sobre as relações teuto-brasileiras, que ganha força sobretudo quando se procede ao estudo comparado das relações bilaterais do Brasil com os principais países europeus no período Geisel. Tornando mais largo o corte cronológico e escapando da análise da Política Externa de Geisel, pode-se afirmar que as relações do Brasil com a Europa Ocidental no presente século ganham instrumentalidade apenas sob a ótica das relações com a Itália e com a Alemanha. Ver também CERVO Amado Luiz *As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

20 HIRST Mônica. "Transição democrática e Política Externa: a experiência brasileira". *Dados*, vol. 27, nº 03, p. 383. Sobre a presença norte-americana como um fator de instabilidade interna, ver os trabalhos de Moniz Bandeira, especialmente *Brasil-Estados Unidos, a rivalidade emergente*, op. cit.

21 A idéia de que a aproximação com os países europeus ocidentais entre 1974 e 1979, pelo menos, se reveste de uma coerência totalmente condizente com os novos rumos da Política Externa e, portanto, com a estratégia global de inserção internacional pretendida pelo Nacional-desenvolvimentismo geiseliano dá a tônica do maior número de trabalhos sobre o período. Ver por exemplo: NAZARIO Olga. *Pragmatism in Brazilian Foreign Policy: the Geisel Years, 1974-1979*, Coral Gables: University of Miami, 1983 (Tese de Doutoramento); SARAIVA Míriam G. *A opção européia nos marcos do Pragmatismo Responsável: a política externa brasileira para países europeus de 1974 a 1979*. Rio de Janeiro: IRI-PUC/RJ, 1990 (Dissertação de Mestrado); e sobretudo os trabalhos de Moniz Bandeira, notadamente *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil*, op. cit.

22 No período, a própria flexibilidade quanto à questão da transferência de tecnologias avançadas foi uma forma de conseguir mercados muito utilizada pelos países europeus. Assim, a RFA participa ativamente do projeto de desenvolvimento da indústria nuclear no Brasil e a França participa de projeto semelhante no Paquistão.

23 *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 07, p. 53.

24 Banco do Brasil, CACEX. *Comércio Exterior, Exportação*, 1976, 1979.

25 Banco Central do Brasil. *Boletim do Banco Central*, 1979.

O contributo da Alemanha à industrialização do Brasil

L. A. MONIZ BANDEIRA *

A visita do Presidente Fernando Henrique Cardoso à República Federal da Alemanha (RFA), em setembro de 1995, reveste-se de especial importância. De um lado, trata-se da primeira visita que um Chefe de Estado brasileiro realiza àquele país em 15 anos. Do outro, no dia 3 de outubro de 1990, comemora-se o 5° aniversário da Reunificação da Alemanha.

No dia 3 de outubro de 1990, quase um ano depois da abertura do Muro de Berlim, a RFA incorporou os cinco *Länder* até então integrados na chamada República Democrática Alemã (RDA) na qual se transformara a antiga Zona de Ocupação Soviética. O território do Reich, em 1937, não foi em toda sua plenitude restaurado, em face do reconhecimento pelo Governo de Bonn da linha de fronteira sobre os rio Oder-Neisse. Mas aquele acontecimento – a reunificação da Alemanha ou, como alguns preferem denominar, a unificação da Alemanha – assinalou um processo de significativas e profundas mudanças no cenário internacional. Sem dúvida alguma, ele produziu um desequilíbrio político dentro da União Européia. A Alemanha unificada passou a representar um quarto da produção total de bens e serviços, bem como 19% das exportações efetuadas pela União Européia. A sua economia tornou-se mesmo dominante. A Alemanha, que já possuía o terceiro PIB do mundo e, também como o terceiro maior exportador, continua a apresentar o segundo maior saldo comercial, emergiu igualmente como potência política, com capacidade atômica e tradição militar, credenciando-a a ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. De qualquer forma, ela já se afigura como centro de um futuro Estado Europeu e está destinada, devido a sua posição geopolítica, a desempenhar importante papel na articulação entre o Ocidente e o Oriente da Europa, uma vez que, com a absorção dos cinco *Länder* da extinta RDA, ela passou a compartir fronteiras com outros nove países, modificando a geografia

Rev. Bras. Polit. Int. 38 (1): 40-63 [1995].

* Doutor em Ciência Política, Professor Titular de Política Exterior do Brasil na Universidade de Brasília e autor de várias obras, entre as quais *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil* (São Paulo: Ensaio, 1994).

de todo aquele continente. Esse papel se avultou ainda mais importante, uma vez terminada a Guerra Fria, e tornou-se decisivo no processo de paz.

É inquestionável que o maior interesse da RFA, atualmente, consiste em assegurar a estabilidade na Polônia, na República Tcheca, na Eslováquia, na Hungria onde suas empresas realizam mais investimentos do que no próprio território da antiga RDA, e mesmo na Federação Russa, à qual já forneceu recursos superiores a DM 30 bilhões, constituindo a potência que lhe dá maior suporte econômico e financeiro, a fim de evitar que as Repúblicas outrora integrantes da antiga URSS mergulhem no caos e na anarquia, possibilitando o retorno do totalitarismo. A RFA constitui, assim, um fator decisivo na articulação do Leste Europeu com a União Européia. Um *pipe-line* desde a Federação Russa já atravessa a Eslováquia, Morávia, Áustria, Alemanha e França. E a RFA abriu um canal ligando o Reno ao Danúbio, até o Mar Negro, ou seja, vinculando Hamburg através do Labe até o porto de Gabcikovo (Bratislava na Eslováquia). Ao mesmo tempo, Berlim, que fora outrora o principal palco da Guerra Fria, está a renascer como centro político e cultural, na medida em que se prepara para tornar-se outra vez a capital da Alemanha unificada até o ano 2000.

Por outro lado, o Governo de Bonn, a fim de atender aos custos da reunificação da Alemanha, começou a cortar os recursos públicos, destinados aos projetos de desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo, a fim de que os pudesse aplicar nas obras necessárias à recuperação e modernização da infra-estrutura econômica da zona oriental. E as empresas privadas alemãs ensaiaram dirigir investimentos para os países do Leste Europeu, cujos mercados pareciam oferecer enormes oportunidades de negócios, com o esbarrondamento dos regimes comunistas.

Também, os investimentos diretos da RFA, que sempre serviram para promover as relações especiais com o Brasil, desviaram-se cada vez mais para os países da União Européia, principalmente Itália, França e Grã-Bretanha, a partir dos anos 70. E o Brasil, o país estrangeiro onde as empresas alemãs, de 1952 até 1960, mais aplicaram capitais, caiu para a quinta posição, abaixo dos EUA. Em 1989, o estoque de investimentos diretos da RFA no exterior somava DM 205,6 bilhões, dos quais mais de 50%, i.e., DM 89,9 bilhões, na CEE, DM 58,3 bilhões nos EUA e DM 5,5 bilhões no Canadá. Em 1991, já após a reunificação da Alemanha, ele subiu para DM 258,8 bilhões, dos quais mais de 50%, i.e, DM 131 bilhões, continuavam na CEE e DM 59 bilhões nos EUA. Porém, o estoque de investimentos diretos da RFA no Brasil, da ordem de DM 9,7 bilhões, o equivalente a 70% do total aplicado pelas suas empresas na América Latina, em 1989, decaiu para DM 7,6 bilhões em 1991. O Brasil, onde elevadíssimas taxas de inflação ainda persistiam e as denúncias de corrupção emaçavam a própria estabilidade do Governo, não se situava em nenhum

nível na escala de prioridades da RFA. Porém, desde a implantação do Plano Real e a conseqüente estabilização monetária, a situação começou a modificar-se em favor do Brasil, cujo processo de industrialização recebeu da Alemanha fundamental e decisivo suporte desde o início dos anos 50. Embora a imigração de colonos alemães, a partir do século XIX, haja contribuído enormemente para o desenvolvimento do Brasil, foram os investimentos alemães que desempenharam papel determinante no processo de industrialização – entendido o processo de industrialização como a passagem do estágio agroexportador para o de fabricação predominante de manufaturas, sustentada pela produção de máquinas e equipamentos. E, neste particular, o que mais decisivamente colaborou para a transformação do Brasil de país agrário em país industrializado não foram os emigrantes e sim os capitais alemães que para lá afluíram, sobretudo, a partir de 1952. Não sou adepto da teoria da dependência, generalizadamente, porque no sistema capitalista mundial todos os países, dominantes ou dominados, são dependentes uns dos outros. Mas só se pode falar em país plenamente industrializado quando ele consegue desenvolver uma indústria de bens de capital capaz de sustentar a produção de bens de consumo duráveis e não-duráveis, e isto o Brasil conseguiu, tanto que atualmente possui uma indústria de bens de capital que, se não é completa, é quase completa e bastante integrada. E desde há muitos anos exporta mais manufaturados (mais de 55% para a Europa e os EUA) do que matérias-primas e produtos agrícolas. E também neste setor a contribuição da Alemanha foi deveras importante, sobretudo ao permitir-lhe ampliar a sua autonomia relativa na política internacional e levar os EUA a cooperarem para a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, nos anos 40.

Ao extinguir a Missão Militar que enviara a Berlim após a Segunda Guerra Mundial, o Governo brasileiro, como o primeiro da América Latina a reconhecer a RFA, encarregou o Embaixador Mário de Pimentel Brandão de chefiar, em Bonn, a Missão Especial junto à Allied High Commission. Essa Missão Especial tinha caráter civil e, ainda que não possuísse *status* político e diplomático, recebera a "delicada tarefa" de estabelecer *ex-novo* todos os intercâmbios entre o Brasil e um país que "o fulcro de toda política mundial em relação à Europa" constituía[1]. Sem dúvida alguma, em meio da crescente escalada na Guerra Fria, a situação da RFA ainda se afigurava "precária", dado que sua estabilidade estava a depender do destino de toda a Alemanha, ainda ocupada, havia quase cinco anos, pelos exércitos dos EUA, Grã-Bretanha, França e URSS, e dividida, politicamente, em duas Repúblicas antagônicas, "de formação recente e de caráter provisório"[2]. Porém, mesmo diante de tais circunstâncias, o Brasil tinha seus próprios interesses e objetivos, máxime econômicos e comerciais, a alcançar. O mercado alemão oferecia ao seu comércio exterior "grandes perspectivas", segundo a percepção do Itamaraty, pois havia produtos que ali sempre encontraram canais de escoamento e que, com

a eclosão da guerra contra o Eixo, ficaram a depender de reduzido número de países importadores. Por outro lado, a abertura do mercado da Alemanha Ocidental tornava-se "imprescindível", por modo a "contrabalançar (...) a dependência" em que as importações, realizadas pelo Brasil, encontravam-se em relação aos EUA e, em desviando-as, economizar dólares para atender aos encargos do balanço de pagamentos. Este, aliás, constituía, àquela época, um problema de fundamental importância. O Brasil, ao término da Segunda Guerra Mundial, dispusera de um saldo de US$ 600 milhões. Mas, ao invés de investir tais recursos em máquinas, ferramentas, meios de transporte e de comunicação, bem como na compra de outros bens imprescindíveis, o Governo do Presidente Eurico Dutra (1946-1951), orientado pela doutrina do liberalismo econômico, permitiu que aquele saldo se esvaísse, quase exclusivamente, com importações de artigos de luxo – automóveis norte-americanos, aparelhos eletro-domésticos, jóias de imitação e artigos de matéria plástica. Além do mais, como a Grã-Bretanha, da mesma forma que a França, países com os quais a maior parte do saldo se encontrava, bloqueara o curso da libra e tanto não dispunha de mercadorias para atender à demanda quanto não tinha interesse em liquidar seus débitos comerciais atrasados, o Governo Dutra foi induzido a comprar – e o mesmo aconteceu com o do General Juan Domingo Perón na Argentina – as empresas ferroviárias (todas de capital britânico), São Paulo Railway (Estrada de ferro Santos-Jundiaí), Leopoldina Railway e Great-Western, que constituíam enormes sucatas.

O Brasil, cuja indústria têxtil muito progredira e suas exportações, devido ao isolamento da Europa, chegaram a ocupar, em 1943, o segundo lugar na pauta do comércio exterior, com uma participação de 13%, perdera também a maioria dos mercados, conquistados durante a guerra e nos dois anos subseqüentes, quando se tornara o mais importante fornecedor de todos os países da América do Sul e até mesmo da União Sul-Africana, no que se referia aos suprimentos de algodão. Destarte, uma vez que, em 1947, o valor das importações brasileiras ultrapassara o das exportações, deixando um *deficit* de US$ 53 milhões, e nada mais restava do saldo positivo em dólares, os atrasados comerciais alcançaram a cifra de US$ 82 milhões, o que atingiu o crédito do país e provocou a suspensão dos fornecimentos. O Governo Dutra, por modo a enfrentar a crise, estabeleceu então o sistema de licença prévia para as importações e conteve a entrada de automóveis, a possibilitar ligeira melhoria na balança comercial, que apresentou um *superavit* de US$ 88 milhões, em 1948, e de US$ 17 milhões, em 1949, ainda assim insuficiente para atender aos compromissos financeiros, os serviços da dívida externa e dos capitais estrangeiros aplicados no Brasil. E esta situação se tornou angustiante, dado que a continuidade do desenvolvimento nacional exigia vultosas importações, inclusive para a reposição do material produtivo desgastado, o que a situação das contas externas não permitia. A origem da crise cambial, portanto, estava no fato de que a

capacidade do Brasil para importar crescera, a longo prazo, em ritmo inferior ao do aumento da renda nacional. E, por modo a superar tal situação, a elevação do *quantum* das exportações brasileiras, cuja participação no mercado mundial diminuíra, constituía fundamental necessidade, razão pela qual o restabelecimento do comércio com a Alemanha se afigurava imprescindível, uma vez que abriria a diversos produtos novos canais de escoamento e possibilitaria igualmente reduzir as importações da área do dólar, a aliviar a extrema dependência do Brasil em relação aos EUA.

Esta dependência tornara-se incômoda tanto mais quanto o Governo Dutra, no contexto da Guerra Fria, alinhara o Brasil incondicionalmente com os EUA, ao ponto de proscrever o Partido Comunista e romper relações diplomáticas e comerciais com a URSS, sem nada receber em contrapartida por tamanha devoção. O próprio Secretário de Estado, Dean Acheson, compreendeu o problema e advertiu o Presidente Truman que Getúlio Vargas, cuja candidatura à Presidência do Brasil o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) promovera e sustentava, atacaria o Governo Dutra por não ter conseguido maior colaboração econômica e financeira dos EUA, aos quais faria, se eleito, agressivas e persistentes reivindicações[3]. Por sua vez, poucos meses depois de inaugurado o segundo Governo Vargas (1951-1954), o Embaixador da Grã-Bretanha, Neville Buttler, percebeu que ele tentaria conter a influência dos EUA, de cujas diretrizes políticas e militares o Brasil não seria "dócil adepto", e trataria de a ela contrapor os interesses da Europa[4]. Realmente, desde a campanha eleitoral, Vargas passara a criticar o Governo Dutra – e continuou a fazê-lo mesmo quando já se encontrava no exercício da Presidência da República – por gastar no exterior centenas de milhões de cruzeiros da reserva nacional[5], bem como não escondeu seu ressentimento, da mesma forma que grande parte das elites brasileiras, tanto políticas quanto militares, com o fato de que os EUA, através do Plano Marshall, alocaram vultosos capitais na Europa, sobretudo para a reconstrução da Alemanha e da Itália, nações contra as quais lutara na Segunda Guerra Mundial, enquanto que em nada cooperaram para o desenvolvimento do Brasil[6]. Tal ressentimento, aliás, começara a manifestar-se dentro do próprio Governo Dutra e tão agudo se tornara que o Embaixador Mário de Pimentel Brandão, quando ao Itamaraty transmitiu, em 1950, a informação de que os Altos Comissários Aliados impugnaram a instalação de consulados alemães no Rio de Janeiro e em Santiago do Chile porque consideravam "a liberdade de ação do governo alemão na América Latina (...) como da maior inconveniência", ressaltou que "O Plano Marshall já nos sacrificou bastante em favor da Europa"[7]. O nacionalismo brasileiro já estava, então, a recrudescer.

Por outro lado, para a RFA[8] a reabertura dos mercados da Europa Central e Oriental continuava a ser de suma importância na medida em que, dentro de sua esfera natural de influência econômica, eles representavam o melhor escoadouro

para sua produção, "sem comparação possível com os mercados de ultramar", o que os tornava "insubstituíveis"[9]. Esta era a percepção do Embaixador brasileiro Luiz de Faro Jr., para quem o reatamento das trocas comerciais entre a Alemanha e os países do Leste Europeu favoreceria, indiretamente, mas talvez de forma considerável, as exportações do Brasil, uma vez que ela sempre servira como centro de redistribuição de produtos tropicais, dos quais abastecia aqueles mercados, onde havia maior procura dos baixos tipos de café[10].

De qualquer modo, o Brasil realmente urgia aumentar as exportações para a RFA. Em 1952, elas totalizaram apenas DM 312,6 milhões, enquanto suas importações alcançaram o montante de DM 646,5 milhões, deixando um *deficit* de DM 333,9 milhões, apesar de que, no meado do ano, o Governo Vargas as suspendesse, provisoriamente, com o intuito de estabelecer o equilíbrio na balança comercial, ao mesmo tempo em que a Bonn enviava o Ministro Plenipotenciário João Alberto Lins de Barros, como chefe de uma Missão Especial encarregada de negociar novo ajuste e examinar as "imensas possibilidades de investimentos alemães no Brasil"[11]. Este era um fato muito surpreendente. Sete anos após o término da guerra, com uma renda nacional de DM 111 bilhões e investimentos da ordem de DM 20,4 bilhões, em 1951[12], a Alemanha já então se preparava para recomeçar, igualmente, a exportação de capitais. A Krupp A. G. dispunha-se, àquela época, a montar, provavelmente no Rio de Janeiro, uma planta para fabricação de locomotivas[13]. Também a Volkswagen pretendia instalar uma fábrica em São Paulo e várias empresas, tais como a Rowent Metallwarenfabrik e J. Trapp (metalúrgicas), Erich Goetze (aparelhos radiológicos e de raio X), Hummel-Werke (motocicletas), Gutehoffnungshütte (adubos químicos) e Glasinstrumentenfabrik Willich (seringas para injeção), manifestavam interesse em instalar-se no Brasil, para onde desejavam transferir máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, mas com o direito de os registrar, nos termos da lei, como investimento estrangeiro e promover a remessa de lucros e dividendos para o exterior ou mesmo a repatriação do capital, sob a forma de numerário[14].

Àquela época, apesar das dificuldades, as companhias norte-americanas já se orientavam no sentido de construir fábricas (não só para montagem) em São Paulo, por modo a não perder o mercado brasileiro. A Ford planejava produzir caminhões e tratores. E a General Motors tinha um projeto para fabricação de veículos de carga, com 80% de peças nacionais. Entretanto, elas temiam, sobretudo, que o Governo brasileiro fizesse concessões à Alemanha, como defesa contra a importação de automóveis e outros favores, até que a indústria automobilística nacional adquirisse competitividade[15]. Realmente, não apenas a Volkswagen, mas também a Mercedes-Benz se preparava para instalar uma fábrica no Brasil. Já adquirira um terreno de 200.000 m², na Via Anchieta, entre a cidade de São Paulo

e o porto de Santos, bem como cerca de US$ 1,5 milhão em máquinas e equipamentos que, em Hamburg, apenas aguardavam, para embarcar, a licença de importação solicitada ao Governo brasileiro[16]. E ao que tudo indicava, não haveria problema em obtê-la. Tanto o projeto da Mercedes-Benz quanto o da Volkswagen correspondiam ao objetivo de nacionalizar a produção da indústria automobilística e por esta razão, durante o Governo Vargas, a tendência no sentido de favorecer as empresas alemãs estava a crescer não só nas Forças Armadas como também nos círculos do Itamaraty. Aliás, não fosse a concorrência da Volkswagen e da Mercedes-Benz, a investirem, desde 1953, em projetos para fabricação (não apenas montagem) de automóveis e caminhões no Brasil, a Ford e a General Motors provavelmente nunca o fariam, pois pretendiam conservar o mercado para as suas exportações, a partir dos EUA.

A decisão de orientar as relações comerciais e os investimentos externos da RFA, principalmente na direção do Brasil, foi tomada, ao que tudo indicava, após a viagem que o ministro alemão da Economia, Ludwig Erhard, fizera à América do Sul, em abril de 1954, e aí percebera seu potencial econômico[17].

Segundo o próprio Erhard admitira, os objetivos da visita aos países da região "mudaram visivelmente" no transcurso da viagem, pois seu receio de que a "tendência inflacionária" e o "pronunciado dirigismo estatal" impedissem o desenvolvimento da riqueza e das relações com o "mundo livre" desaparecera, ao conhecer mais intimamente as circunstâncias econômicas e políticas em que viviam e assim entender melhor os problemas que enfrentavam[18]. Ele tivera a "feliz experiência" e "especialmente significativa" no Brasil de saber que seus governantes estavam perfeitamente conscientes quanto ao perigo daqueles métodos, dos quais manifestavam a vontade de livrar-se, na medida do possível, abrindo uma "tendência para o multilateralismo e maior liberdade econômica"[19]. De fato, as intervenções do Estado na economia, durante o Governo Vargas, decorreram das necessidades de defender os interesses nacionais e o desenvolvimento do país, como tendia, àquele tempo, a ocorrer no setor da energia elétrica, cujo *deficit* na produção, a ameaçar a continuidade do processo de industrialização, aumentava cada vez mais porque as empresas (Bond & Share e Light, de capital norte-americano e canadense) não mais faziam investimentos para sua expansão, a preferirem outros ramos mais rentáveis de negócios[20]. E, conforme o Secretário Geral do Itamaraty, Embaixador Vasco Leitão da Cunha, salientara, o Governo brasileiro, a compartilhar com o alemão a crença nos benefícios do comércio multilateral, julgava, de sua parte, vital à "estabilidade econômica" do país a diversificação dos mercados internacionais, não só daqueles para os quais exportava, mas também, e sobretudo, daqueles para onde se voltava, em busca de bens de capital essenciais à sua industrialização[21]. Isto significava, em outras palavras, que o Brasil, ao aceitar o multilateralismo comercial,

queria igualmente libertar-se da quase absoluta dependência em que ainda se encontrava em relação ao mercado norte-americano e que, para tanto, o desenvolvimento das relações econômicas com a Alemanha, que tornara a ocupar, poucos anos depois do término da Segunda Guerra Mundial, o segundo posto entre os seus parceiros[22], afigurava-se-lhe a melhor alternativa.

Assim, durante prolongadas conversações Erhard e o Ministro brasileiro, Oswaldo Aranha, acertaram introduzir cada vez maior liberdade no intercâmbio entre o Brasil e a Alemanha, a começar pela adoção de certas medidas, provisoriamente, até o final das negociações, que em Bonn prosseguiriam. O sistema de pagamentos e o intercâmbio comercial entre os dois países passariam, já, a funcionar em bases mais liberais, ou seja, o Governo brasileiro acabaria com o controle de contingentes para o licenciamento de importações oriundas da RFA e o Banco do Brasil, em conseqüência, teria de oferecer as divisas necessárias, através de licitações simultâneas em todas as bolsas do país e de cotar o dólar-convênio (*Vertragdollar*) alemão no mercado de taxa livre, de modo a incrementar o interesse do capital alemão em empresas brasileiras[23]. A perspectiva, então delineada, da livre negociabilidade do *Deutsche Mark* no mercado brasileiro de câmbio entusiasmou, particularmente, Erhard, que se dispôs a advogar, perante o Conselho de Ministros, um acordo para a consecução de tal iniciativa, embora ela viesse a acarretar uma ligeira desvantagem para os exportadores alemães, obrigados assim a concorrer com os norte-americanos, sem a vantagem de uma moeda especial de troca, mas possibilitaria reduzir, senão eliminar, rapidamente, o saldo devedor do Brasil[24]. Apesar da cautela quanto ao prognóstico de que o volume das transações entre os dois países alcançaria o montante de US$ 142 milhões dentro do ajuste comercial, as empresas alemães já se mostravam propensas a aproveitar ao máximo sua capacidade de investimentos[25].

A participação de certos produtos brasileiros (algodão, cacau e minério de ferro) nas importações alemãs tomava vulto[26]. O café declinara entre 1952 e 1953, mas suplantou a previsão de importações em 1954[27]. A mudança de governo, com o suicídio de Vargas naquele ano, fomentou entre os alemães temores de que o Brasil cederia facilidades para o comércio com os EUA e os induziu a reduzir a quantidade obrigatória de compras de café[28]. Segundo seu Embaixador no Brasil, Fritz Öllers, se quisesse manter sua posição nesse país, a RFA deveria rever sua política de investimentos, não deixando de desempenhar importante papel nos momentos psicologicamente corretos, que lá ocorressem, como em qualquer outro país, tal como o fez, ao apoiar o projeto de produção de locomotivas, quando os EUA o abandonaram[29]. O Embaixador Öllers ponderou, entretanto, que a RFA, na questão dos financiamentos, devia buscar um *modus vivendi* com os EUA, pois uma falta contra a lógica política se lhe afigurava o fato de os dois países, que estreitas relações

mantinham, estarem a competir, economicamente, em um importante mercado, como o Brasil, um país tão grande em que espaço havia para ambos[30]. Uma vez que haveria dificuldades em convencer os bancos norte-americanos a financiar empresas alemãs, a solução talvez fosse tentar obter de instituições sob a influência do Governo norte-americano, como o Banco Mundial, o financiamento para os seus projetos[31].

Ainda antes de assumir a Presidência da República, Juscelino Kubitschek (1956-1961), além dos EUA, visitou cinco países da Europa, entre os quais a RFA, convidado tanto pelo governo quanto por algumas das suas mais importantes indústrias[32]. Devido à situação política interna, ele receou ausentar-se longamente do Brasil e por esta razão não pôde demorar-se em cada um mais do que dois dias, exceto nos EUA, pois sabia que enquanto lá estivesse seus adversários não intentariam qualquer manobra ou mesmo um golpe de Estado, que o impedisse de chegar ao Governo[33]. No entanto, apesar da escassez de tempo, excepcional homenagem lhe foi prestada em Bonn. Pela primeira vez, o Presidente da RFA, Theodor Heuss, recebeu para um pequeno almoço (*Frühstück*), ao meio dia, um visitante que Chefe de Estado ainda não se tornara[34] e, igualmente, o *Kanzler* Federal, Konrad Adenauer, ofereceu uma recepção a personalidade estrangeira, em sua residência oficial, o Palácio Schaumburg. Estes fatos não apenas evidenciaram o fortalecimento da RFA no Brasil como também representaram, naquelas circunstâncias, significativo apoio a Kubitschek, cujo governo, conforme tanto as autoridades quanto os empresários esperavam, nova fase no relacionamento entre os dois países deveria inaugurar. No encontro com o Presidente Heuss, o próprio Kubitschek declarou que, a partir de 1° de fevereiro de 1956, um dia após sua posse como Presidente da República, as relações do Brasil com a RFA tomariam forma diferente e acentuou que, como valiosos colaboradores e amigos, aceitaria os que lá tecnologia e capitais investir quisessem[35]. Por outro lado, durante a recepção para a qual Kubitschek convidara cerca de 300 personalidades da indústria, comércio e governo, o Vice-Presidente da Bundesverbander der Deutschen Industrie (Confederação Alemã de Indústria), o Sr. Kost, anunciou que muitas grandes e médias empresas da RFA estavam interessadas em investir no Brasil, se obtivessem condições satisfatórias de rendimento, amortização e retorno dos capitais aplicados, após a abertura de suas filiais[36]. E, na mesma oportunidade, ele manifestou a impressão de que o comércio entre os dois países, que estagnado esteve no segundo semestre de 1955, voltaria a reativar-se depois que Kubitschek assumisse o governo, em 31 de janeiro de 1956[37].

Efetivamente, as compras da RFA no Brasil, que aumentaram quase 50%, ao pularem de US$ 95 milhões, em 1953, para US$ 158 milhões, em 1954, decaíram para US$ 57 milhões, no primeiro semestre de 1955, contra US$ 71 milhões, no

mesmo período do ano anterior, e não evoluíram nos meses subseqüentes[38], devido, ao que tudo indicava, à política cambial do Governo Café Filho, favorável à área do dólar, i. e., aos EUA. O Banco do Brasil, nos leilões de divisas, tendia a desvalorizar as moedas dos países, como a RFA, com os quais o comércio se desenvolvia através de acordos bilaterais, em benefício daqueles que praticavam o multilateralismo. Além do mais, outros problemas houve, como a reexportação por firmas da RFA de café brasileiro, comprado com moeda convênio, para a área do dólar. Cerca de 242.900 sacas, no correr de 1953, teriam sido registradas sob falsa indicação de destino e vultosa transação clandestina ocorrera, envolvendo a troca de café brasileiro por cevada, operação esta, da ordem de US$ 10 milhões, financiada pelo Barão Friedrich Karl von Oppenheim, Cônsul honorário do Brasil em Köln e chefe da casa bancária Sal. Oppenheim Jr.[39]. Àquele tempo, meados de 1955, a RFA, Países Baixos e Grã-Bretanha entendimentos mantinham para estabelecer na Europa uma zona multilateral de pagamentos, que a outros países, como Bélgica e Luxemburgo, deveria estender-se e o Brasil forçosamente teria de aceitar[40]. O principal objetivo consistia em assegurar que, no tratamento das importações e exportações brasileiras, não houvesse mais discriminação contra suas moedas – *DM, guilders e libra esterlina – e que elas estivessem disponíveis à taxa de câmbio* prevalecente nos mercados oficiais daqueles países e em paridade com o dólar[41]. Entretanto, as dificuldades para execução desses ajustes com os participantes do *pool* multilateral ocorreram exatamente por causa das reexportações de mercadorias brasileiras para países de moeda conversível ou apenas contra pagamentos em moeda conversível. O Brasil insistira com a RFA no sentido de que realizasse o compromisso de não permitir que mercadorias brasileiras, importadas, por exemplo, pela Suíça, atravessassem seu território, senão contra o pagamento em moeda livremente conversível, o que ela não podia fazer, segundo alegara, pois os negociantes provavelmente receberiam DM por tais reexportações[42].

De qualquer forma, as negociações visando à adoção de bases multilaterais para os acordos de comércio e pagamentos entre os dois países prosseguiram, durante a visita de Kubitschek a Bonn, pois o impasse não podia perdurar. A RFA, desde 1952, tornara-se o segundo mais importante parceiro do Brasil, a ocupar, *apenas abaixo dos EUA, o segundo lugar no seu comércio exterior, tanto nas* importações quanto nas exportações, e esse intercâmbio tendia a recrescer, pois a situação, com a ascensão de Kubitschek ao governo, deveria ser ainda mais favorável do que antes da Segunda Guerra Mundial ao estabelecimento de uma estreita parceria, conforme a previsão do Secretário Geral da Bundesverband der Deutschen Industrie, Wilhelm Beutler[43]. *De facto*, a indústria da RFA tinha grande interesse em investir no Brasil[44] e Kubitschek que, durante sua curta estada naquele país, realizara um *tour* pelas fábricas instaladas na região do Reno, manteve

importantes conversações com vários empresários, particularmente com Alfried Krupp von Bohlen und Halbach, da firma Fried. Krupp, e Fritz Könecke, da Daimler-Benz, aos quais acenou com incentivos e concessões, a serem concretizadas mediante ulteriores entendimentos[45]. Assim, na medida em que se intensificasse, o fluxo de capitais fomentaria, naturalmente, o intercâmbio comercial e permitiria à RFA consolidar sua posição no Brasil, onde as tendências nacionalistas novamente se afirmaram, na política interna, em contradição com os EUA.

Essas concessões, *inter alia*, não arrefeceram as tensões entre o Brasil e os EUA, cuja oposição ao Plano de Metas, com que Kubitschek tratava de impulsionar o processo de industrialização, só não impediu o fluxo dos capitais privados norte-americanos devido à concorrência dos investimentos europeus, notadamente os alemães. Na verdade, o mecanismo de proteção às manufaturadas de origem nacional, a restringir as licenças de importação, mas a conceder favores, isenções e privilégios às empresas estrangeiras que quisessem transferir suas fábricas para o Brasil, funcionou de modo a atraí-los, a possibilitar que o ritmo do desenvolvimento econômico se acelerasse, apesar de que a queda ininterrupta das exportações, desde 1951, comprimisse sua capacidade de pagamentos. Desde que o Governo Café Filho, através da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), baixara a Instrução 113, a permitir que firmas estrangeiras fizessem investimentos diretos, sob a forma de importações de divisas, até 31 de dezembro de 1955, o Brasil recebera cerca de US$ 18,4 milhões dos EUA contra US$ 5 milhões da RFA, US$ 5,7 milhões da Grã-Bretanha e US$ 2,4 da França[46]. Essas cifras aumentaram, consideravelmente, já nos primeiros seis meses do Governo Kubitschek, ou seja, até 30 de junho de 1956, quando as máquinas e os equipamentos, oriundos dos EUA e contabilizados como investimentos diretos, somaram US$ 30,1 milhões, contra US$ 8,2 milhões da RFA, US$ 6,1 milhões da Grã-Bretanha e US$ 4,9 milhões da França[47]. E a previsão era de que maiores investimentos alemães, sem cobertura cambial, ainda afluiriam para o Brasil[48], que, entre 1955 e 1959, receberia, através da Instrução 113, bens de capital, avaliados em cerca de US$ 395,7 milhões, dos quais US$ 164,2 milhões da Europa Ocidental, quase a alcançar o volume dos investimentos oriundos dos EUA, da ordem de US$ 192,5 milhões[49]. Somente a RFA respondera por US$ 72,2 milhões[50], sendo que, no final de 1956, o Brasil já se destacava como o país estrangeiro onde ela mais fazia investimentos. Segundo informações do seu Ministério da Economia, a RFA, de 1952 até o terceiro trimestre de 1956, já aplicara em diversos paises o total de DM 1.996.344.700, o equivalente, na época, a US$ 285.630.000, dos quais 60,2%, ou seja, DM 722.132.400 (US$ 172 milhões), em apenas cinco paises[51].

	Milhões DM	Equiv. em US$ milhões	% sobre total
Brasil	273,5	65,1	22,7
Canadá	162,7	38,7	13,5
Zona do Franco	111,3	26,5	10,0
EUA	103,5	24,6	8,6
Argentina	71,1	16,9	5,9

Este fluxo de capitais dirigiu-se, sobretudo, para aqueles setores de produção em que a Alemanha sempre tivera grande predomínio, tais como: [56]

	Milhões DM
Siderurgia	213,9
Química e Farmacêutica	155,8
Eletrotécnica	133,9
Máquinas	107,1
Veículos	82,4
Bancos	32,0

As exportações de capital da RFA ainda eram pequenas, muito inferiores às dos EUA e da Grã-Bretanha, e não alcançavam 10% dos saldos acumulados no seu balanço de pagamentos. Porém, tais investimentos em indústrias de base contribuíram, decerto, para manter o intercâmbio comercial da RFA com aqueles países, em virtude dos laços duradouros e da complexidade de interesses que eles geravam. E mais ainda ela os teria de aumentar, não só a fim de equilibrar o balanço de pagamentos com os países da Comunidade Econômica Européia (CEE) e permitir a contenção de constante acumulação de divisas como, também, porque seus círculos financeiros estavam convencidos de que os investimentos no exterior constituíam a condição necessária para garantir, a longo prazo, o desenvolvimento das exportações de bens de capital[52]. Com uma posição fortemente credora na União Européia de Pagamentos, a RFA estava a sofrer pressões para que fomentasse exportações de capital, mas a opção pelo Brasil, ao que tudo indicava, decorreu, entre outras razões, tanto da necessidade de buscar fatores mais baratos

de produção – matérias-primas, entre as quais ferro e manganês, força de trabalho etc. – quanto do seu interesse em assegurar o mercado de um país, que era o mais importante da América Latina e se lhe afigurava como uma potência de crescente significado mundial[53]. Por outro lado, Kubitschek, que quando fora Governador de Minas Gerais a instalação da Mannesmann-Werke em Belo Horizonte favorecera, continuou a esforçar-se para atrair as empresas alemãs e as induzir no sentido de que cooperassem com seu programa de rápida industrialização do Brasil. Durante sua visita a Bonn, em janeiro de 1956, ele afirmara que pretendia dar às relações entre o Brasil e a RFA uma "configuração exemplar"[54]. Seis meses após assumir o governo do Brasil, assinou um decreto, restituindo os bens das empresas alemãs, confiscadas durante a Segunda Guerra Mundial, como um "ato de generosa colaboração", de modo a permitir o pleno desenvolvimento de seus negócios em território nacional e beneficiar o comércio com a RFA[55]. Com esta medida, cerca de 15 firmas alemãs, entre as quais a Bayer-Leverkusen, Merk-Darmstadt e companhias de seguro, conseguiram, através de negociações e pagamento de uma indenização no valor de DM 8 milhões (Cr$ 140 milhões), a liberação de seus bens ainda não liquidados no Brasil[56]. Além do mais, o Governo Kubitschek ratificou o acordo sobre a restauração dos direitos de propriedade industrial e patentes de invenção de firmas alemãs, firmado em 1953, problema que tratou de solucionar, "movido pelo mesmo interesse de remover quaisquer obstáculos à mais ampla vinculação das (...) economias" do Brasil e da RFA[57].

Assim, as últimas grandes questões do pós-guerra, no relacionamento entre os dois países, foram levadas a uma solução satisfatória, conforme o *Auswärtiges Amt* considerava, a salientar que todos esses fatos convergiram para a formação de uma "atmosfera extraordinariamente propícia e favorável"[58] ao trabalho do Embaixador Werner Dankwort. Porém, a atmosfera foi, na verdade, extraordinariamente propícia e favorável à própria continuidade do fluxo de investimentos na direção do Brasil, apesar de alguns fatores contrários, como os rumores sobre a revalorização do DM, a atraírem capitais especulativos do estrangeiro para a RFA, e a carência de recursos para atender à demanda interna de uma economia que não demonstrava haver chegado ao fim de sua expansão. E, destarte, a RFA investiu mais na América Latina do que nos próprios países da Europa, durante os anos 50. Desde fevereiro de 1952 até julho de 1957, ela aplicara nas Américas do Sul e Central o montante de DM 516.440.600 (US$ 122,9 milhões), o equivalente a 31% do total dos seus investimentos externos, sendo que apenas o Brasil, a manter a primeira posição, ainda 22% continuava a absorver[59]. A Europa, no mesmo período, recebera DM 508,2 milhões, isto é, 29,9%, o Canadá, DM 217 milhões (US$ 51,9 milhões) ou 11,5%, e os EUA cerca de DM 172 milhões, o equivalente a 10,6%[60]. E tais investimentos concentram-se na siderurgia (DM 302,4

milhões), indústria química e farmacêutica (DM 207,8 milhões), máquinas e equipamentos (DM 112,7 milhões) e automóveis (DM 90,2 milhões)[61].

Àquele tempo, conforme se esperava, a RFA estava a acelerar as exportações de capitais e seus investimentos, no estrangeiro, duplicaram em três anos, ao saltarem de um total de DM 1,1 bilhão, no primeiro trimestre de 1956, para DM 2,2 bilhões, no primeiro trimestre de 1959[62]. Porém, a tendência não se alterou e as Américas, a suplantarem a própria Europa, permaneceram como o continente que mais despertava o interesse das firmas alemãs[63].

	Milhões DM
Américas	1.165,7
Europa	828,2
África	148,6
Ásia	100,7

A predominância da Américas nos investimentos externos da RFA se deveu, mormente, ao Brasil, que recebera, desde 1° de fevereiro de 1952 até o primeiro trimestre de 1959, cerca de 40% daquele total, seguido pelo Canadá e pelos EUA:

	Milhões DM
Brasil	458,0
Canadá	331,3
EUA	176,8
Argentina	71,8
América Central	47,3

Evidentemente, não só os capitais alemães afluíram para o Brasil. Segundo revelação do próprio Presidente Kubitschek, o ingresso no Brasil de capitais estrangeiros quase que triplicou nos seus dois primeiros anos de governo. Saltou de US$ 120 milhões, em 1955, para US$ 205 milhões, em 1956, e US$ 330 milhões, até 1° de dezembro de 1957[64]. E mais de 50% provieram dos EUA, concentrando-se, principalmente, em São Paulo, onde cerca de 380 firmas norte-americanas, tais como General Electric, Westinghouse, Dupont, Ford e General Motors já em 1958 a

funcionar estavam[65]. Os investimentos alemães situavam-se, contudo, em segundo lugar e, a liderarem o *rush* de capitais europeus, constituíram um dos fatores que forçaram as companhias norte-americanas, a fim de não perder o mercado, a instalarem também suas fábricas no Brasil, durante os anos 50. De acordo com o depoimento do próprio Kubitschek, a Ford, em face do desafio que o Brasil lhe fazia, insistindo em implantar uma indústria automobilística concorrente, "tudo fez para convencer as autoridades e os empresários de que essa empresa seria impraticável"[66]. Este propósito se evidenciou, nitidamente, desde a implantação e durante o desenvolvimento da indústria automobilística:

1951, Janeiro: Posse de Vargas na Presidência da República.

Março: Primeiro *Memorandum* do Governo Vargas sobre a implantação de uma indústria automobilística no Brasil. A Ford Motor Co., em São Paulo, rejeitou a sugestão no sentido de que iniciasse a fabricação (não montagem) de veículos no Brasil[67].

1952: O Comandante Lúcio Meira, presidente de uma comissão, criada por Vargas, para equacionar o problema, visitou os EUA, a convite da Ford Motor Co., de Detroit, e lá ouviu o argumento de que a implantação de uma indústria automobilística era extraordinariamente complicada e para o Brasil não compensaria[68]. Logo em seguida a essa viagem, o Diretor-Geral da Ford Motor Co., em São Paulo, Humberto Monteiro, fez diante da Câmara Americana de Comércio, por instrução de Detroit, uma palestra contra a fabricação de automóveis no Brasil[69].

1953, Janeiro: Primeira exposição brasileira de peças e acessórios de automóveis, no Rio de Janeiro.

Maio: A Ford inaugurou em São Paulo uma planta de montagem, na qual investira US$ 15 milhões. Henry Ford II cancelou no último minuto uma visita a Vargas e não compareceu à inauguração de sua fábrica, dado que o Governo brasileiro proibira a importação de peças e acessórios para veículos que no Brasil já fabricadas fossem[70].

Setembro: A General Motors começou a construção de uma planta de montagem em São Paulo.

1954, Janeiro: A Mercedes-Benz apresentou a proposta para a instalação de uma indústria em São Paulo e, ao mesmo tempo, a Volkswagen confirmou o propósito de realizar também naquele Estado o projeto de fabricação (não montagem) de 13.000 a 14.000 automóveis por ano.

1956, Janeiro: Kubitschek, eleito Presidente, visitou os EUA e outra vez tanto a Ford

quanto a General Motors recusaram-se a fabricar veículos no Brasil, onde, alegaram, mercado não havia para absorver a produção de uma indústria automobilística[71].

Junho: O Governo brasileiro criou o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA).

Setembro: Kubitschek inaugurou a fábrica da Mercedes.

Novembro: Inauguração da fábrica da DKW-Vemag, vinculada à Auto-Union, de Düsseldorf (RFA), e início da produção do DKW-Universal.

1957, Agosto: A Volkswagen começou a produzir a Kombi em sua própria fábrica. 371 unidades lançadas no mercado até o fim do ano.

Outubro: A Ford e a General Motors começaram a fabricar caminhões de 5,5 t. com motor a gasolina (30% de peças nacionais, o restante só montagem). A International Harvester apresentou uma proposta para produzir, no Brasil, um caminhão de 7,7 t.

Fim do ano: A Mercedes-Benz lançara no mercado 6.200 caminhões e ônibus a diesel. Obteve um lucro de Cr$ 1 bilhão.

1958, Abril: Início da produção do DKW-Jeep e do DKW-carro de passeio.

Junho: Fornecimento de veículos da Volkswagen (27% de peças nacionais, com a condição de chegar a 90% no final de 1960). Até então 1.600 Kombis montadas foram e a produção de automóveis de passeio subiu para 500 unidades mensais.

Fim do ano: Início da produção de carros de passeio Mercedes-Benz.

Diante deste conjunto de acontecimentos, evidente se tornava, conforme um relatório do Consulado-Geral da RFA em São Paulo salientou, que: "foram as firmas alemãs que compeliram as americanas a começarem no Brasil a fabricação de caminhões, se o mercado não quisessem perder"[72].

O mesmo também deveria ocorrer no setor de automóveis de passeio. A Ford e a General Motors, provavelmente, principiariam sua fabricação, o que levou o Consulado-Geral da RFA, em São Paulo, a comentar: "Da produção destas duas firmas americanas pode-se prever que a encarniçada concorrência pelo mercado brasileiro, em poucos anos, será decidida com luta. Se foi bom ou não desafiar, no Brasil, os americanos, resta esperar para ver"[73].

O acirramento dessa disputa, algum tempo havia, afigurava-se inevitável. Já em outubro de 1956, o Auswärtiges Amt, nas instruções ao Embaixador Werner Dankwort, aconselhara-o a não abusar de momentos antinorte-americanos, que

ocasionalmente ocorressem no Brasil, por modo a tirar "vantagens desleais" (*unlautere Vorteile*) para a RFA, embora reconhecesse que uma "competição justa" (*fairer Wettbewerk*) com os EUA, tanto no campo econômico quanto no cultural, era natural[74]. De qualquer modo, ainda que a RFA, ao nível da diplomacia, não o pudesse desejar, os interesses econômicos de suas empresas contribuíram para robustecer as correntes políticas do nacionalismo que, no Brasil como nos demais países da América Latina, assumia um caráter essencialmente contrário ao predomínio dos EUA. No entanto, esse nacionalismo, no mais das vezes, aparentava uma configuração de esquerda, dado o contexto internacional, marcado pela confrontação bipolar de poderes, em que a Guerra Fria se processava. E aí suas manifestações também assustavam os círculos econômicos e políticos da RFA, sobretudo ao evoluírem para a estatização de empresas. Por esta razão, quando o Governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, nacionalizou a subsidiária de uma companhia norte-americana de energia elétrica, a Bond & Share, o Itamaraty instruiu o Embaixador em Bonn no sentido de que, em conversações oficiais e particulares com autoridades, banqueiros e homens de negócios alemães, explicasse que tal medida de modo algum podia ser interpretada como "gesto de desapreço pela participação do capital estrangeiro no desenvolvimento nacional", pois "constituía a solução que a própria empresa interessada admitia como adequada, nas circunstâncias", ou seja, diante da "precaríssima situação financeira" em que se encontrava e do seu "desaparelhamento técnico e material para prestar o serviço de que tinha concessão"[75]. O Brasil, segundo ainda a instrução do Itamaraty, esperava continuar a receber "em ritmo crescente os investimentos alemães", para os quais, assim como para os de qualquer origem, dispensada sempre seria a "mais absoluta proteção jurídica"[76].

De fato, as indústrias alemãs tinham muito a ganhar com seus investimentos no Brasil, que lhes oferecia não só um mercado em expansão, matérias-primas, especialmente manganês e minério de ferro, mas também força de trabalho abundante e barata, de que elas, na RFA, cada vez mais careciam. E, na segunda metade dos anos 60, o estreito relacionamento econômico existente permitiu que os dois países iniciassem uma cooperação científica e tecnológica, já ensaiada entre 1953 e 1954, no campo da energia nuclear. A RFA, que dominara plenamente a tecnologia de projeto e construção de reatores nucleares de potência, à base de água leve/urânio enriquecido, tanto para produção de eletricidade quanto para propulsão de submarinos, pretendia iniciar um programa de construção de usinas nucleares e, inclusive, competir no mercado mundial. A dificuldade consistia em garantir não só o suprimento do urânio natural, mas, também, o serviço de enriquecimento, dado que o Tratado de Paris, pelo qual o Estatuto de Ocupação, em 1955, terminara, não lhe permitia realizar a separação do isótopo U-235, dentro do seu território. E por esta razão, ela sondou informalmente o Brasil, em 1968, sobre a possibilidade de um

acordo de cooperação, mediante o qual as firmas alemãs construiriam no seu território uma usina para separação do isótopo U-235 por meio da ultra-centrifugação e participariam, em contrapartida, das atividades de prospecção do urânio natural.

O Brasil interessou-se pela proposta, que atendia à política, estabelecida desde o início dos anos 50, de exigir *compensações específicas* (conhecimento tecnológico), em troca do fornecimento de material radioativo, do qual jazidas possuía. E, em 1969, firmou com a RFA um Acordo Geral de Cooperação, por modo a promover a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico, com ênfase, sobretudo, nos campos da energia nuclear, aeroespacial, processamento de dados e oceanografia. Devido a vários fatores, porém, a idéia da usina da separação do isótopo U-235 pelo processo de ultra-centrifugação não evoluiu. E a RFA, em 1970, terminou por constituir um consórcio com a Holanda e a Grã-Bretanha — URENCO — a fim de oferecer o serviço de enriquecimento através daqueles países, instalando as usinas em Almelo e Capenhurst. De qualquer modo, a cooperação com o Brasil continuou e, em 1975, os dois países assinaram o Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, prevendo não só a construção de até oito centrais nucleares como a instalação de uma usina de enriquecimento de urânio por outro processo desenvolvido na RFA, o do jato centrífugo (*jet nozzle*). Este fato provocou dura reação dos EUA, que sempre se opuseram à transferência de qualquer tecnologia de separação isotópica, e gerou uma crise nas suas relações tanto com o Brasil quanto com a RFA. Estes dois países resistiram a todas as pressões. O Brasil tratava de obter plena capacitação tecnológica para produção de energia nuclear, na área civil, o que lhe daria, sem dúvida, um potencial militar, a ser ulteriormente desenvolvido, se necessário fosse. E a RFA, percebendo que o Brasil, mais cedo ou mais tarde, terminaria por dominar o ciclo completo de produção do combustível nuclear, dispôs-se a fornecer uma de suas tecnologias de separação do isótopo U-235, a do jato centrífugo (o processo de ultra-centrifugação já não pôde devido ao veto da Holanda, sua sócia na URENCO), a fim de assegurar uma fonte de abastecimento de urânio natural e abrir às suas indústrias novos mercados no exterior, onde a concorrência se intensificava, e compensar, desse modo, a tendência declinante, a médio prazo, da demanda interna.

Conquanto as dificuldades financeiras do Brasil, acentuadas, no início dos anos 80, pela recessão mundial e pelo conseqüente agravamento da crise da dívida externa, concorressem, juntamente com outros fatores, para inviabilizar o programa de construção das usinas nucleares, paralisando até mesmo as obras de Angra II, o Acordo Nuclear de 1975 alcançou, de certa forma, alguns objetivos. As atividades de prospecção e pesquisa de urânio elevaram as reservas do Brasil, da ordem de 11.140 t, conhecidas em 1975, para cerca de 301.290 t, dez anos depois, ao mesmo tempo em que a construção do complexo Mínero-Industrial de Poços de Caldas,

inaugurado em 1982, permitia a exportação, até 1985, de 670 t. de concentrado de urânio, inclusive para a Argentina, Grã-Bretanha e França. E o Brasil obteve, igualmente, o domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio. Embora o Acordo Nuclear (1975) só se referisse ao processo de jato centrífugo (*jet nozzle*), a formação de cientistas e técnicos brasileiros na RFA, de conformidade com o Acordo Geral de Cooperação, de 1969, e o Protocolo Industrial, de 1975, possibilitou a transferência da tecnologia de ultracentrifugação, dado que eles não estavam sujeitos às salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e foram absorvidos, ao regressarem, pelo Programa Nuclear Paralelo. Entrementes, o fluxo dos capitais alemães recresceu e sua participação subiu de 11,4%, em 1974, para 13,25%, em 1983, e atingiu, posteriormente, 14% do total dos investimentos estrangeiros registrados naquele país, patamar em que até 1994 se manteve. Mas o Acordo Nuclear (1975) não apenas contribuiu para o adensamento das relações econômicas, comerciais, científicas e tecnológicas entre o Brasil e a RFA. Ele constituiu um dos fatores que mais concorreram para assegurar a redemocratização do Brasil, uma vez que nem o SPD, no Governo de Bonn, nem seu aliado, o Freie Demokratische Partei (FDP), nem a Christlich-Demokratische Union (CDU), na oposição, podiam concordar, mormente em face da opinião pública nacional e internacional, com a transferência de tecnologia nuclear para um país que funcionava em permanente regime de exceção, sem respeitar as próprias normas jurídicas e os direitos humanos. O Acordo Nuclear e o Ato Institucional nº 5, decretado em 1968 para robustecer o autoritarismo, não podiam coexistir e isto levou o Presidente Ernesto Geisel a promover o processo de distensão lenta e gradual na direção do Estado de direito.

Nos anos 70, mais do que qualquer outra nação da Europa, a RFA passou a exercer maior influência política no Brasil e em outros países da América Latina.

A crise de hegemonia dos EUA e a crescente multipolarização da economia internacional facultaram à RFA expandir sua influência, como um pólo alternativo, na América Latina, onde, no curso da década de 80, o processo de redemocratização alcançou todos os países, inclusive o Paraguai e o Chile. O Brasil, por outro lado, aproveitou tais condições para alargar sua margem de autonomia internacional, na condição de potência emergente. Entretanto, a partir de 1989, a RFA teve de reduzir suas atividades não só econômicas como políticas na América Latina, a fim de destinar os recursos ao Leste Europeu. A situação aí não se apresentou tão segura e favorável a investimentos quanto se esperava, devido a diversos fatores, como carências estruturais, conflitos étnicos, ameaça de instabilidade social e, conseqüentemente, incerteza política. De qualquer modo, o esbarrondamento dos regimes comunistas, com a transição para a economia de mercado, criou as condições para que a RFA se tornasse o grande fornecedor comercial do Leste

Europeu, a abastecê-la, inclusive, com produtos da América Latina e, em particular, do Brasil, cujas exportações para aquele país, no primeiro semestre de 1991, aumentaram mais de 9% em relação ao mesmo período do ano anterior[77]. Porém, quando o *Kanzler* Helmut Kohl, em outubro daquele ano, visitou o Brasil e anunciou a concessão de DM 250 milhões para a proteção da floresta na Amazônia, os interesses da RFA pareciam concentrar-se nas questões ecológicas, a constituírem uma *nationale Obsession*[78]. Passou a exigir salvaguardas abrangentes para o fornecimento de tecnologia sensível e renovação do Acordo Nuclear (1975), por mais cinco anos, a partir de 1995. Assim, além dos prejuízos financeiros causados por não o cumprir dentro do prazo, o Brasil, que modificara sua política, dado que a própria Constituição de 1988 proibira a fabricação de armas atômicas, e firmara o Acordo quadripartite com a Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade de Materiais Nucleares (ABACC) e a AIEA, aderiu integralmente, i. e., sem ressalvas, ao Tratado de Tlatelolco, a aceitar, *de facto*, todas as limitações impostas pelo Tratado de Não-Proliferação das Armas Nucleares (TNP) à utilização plena da energia nuclear, mesmo que para fins pacíficos, se algum dia a necessitar viesse. Essa decisão possibilitou que o Chanceler Celso Amorim, em fevereiro de 1994, negociasse, em Bonn, a prorrogação do Acordo Nuclear por um período de mais cinco anos, a partir de 1995, com o prosseguimento das obras de Angra II (o projeto de Angra III arquivado foi) e a exclusão do Brasil da lista H dos regulamentos de comércio exterior da RFA.

NOTAS

1 Instruções, confidencial, 921.(42)(81), Chanceler Raul Fernandes a Pimentel Brandão, Rio de Janeiro, 16.2.1950, AHMRE-B, Bonn, Ofícios Expedidos, 1950/71.

2 *Id. Ibid.*

3 *Memorandum*, secreto, Dean Acheson a Truman, Departamento de Estado, Washington, 1.5.1950. Harry S. Truman Library Papers of HST – President's Secretary's File.

4 Despacho nº 154, secreto, Buttler a Morrison, Rio de Janeiro, 4.7.1951, Seção 1ª, PRO-FO 371-90563.

5 Pronunciamento de Vargas na noite de 31.12.1951. Bericht, Conselheiro Hans U. von Marchataler ao Auswärtige Amt, Rio de Janeiro, 4.1.1952, Auswärtiges Amt, AA-PA, Band 2, 205-00/9 2 205 – 00 Tg G. Nr 9/52.

6 Telegrama, secreto, Embaixador Herschell V. Johnson ao Departamento de Estado, Rio de Janeiro, 9.5.1952, 8 p.m., NA 800-05/325-952; Telegrama-*Memorandum*, confidencial, a) Sterling J. Cottrel, Office of South America Affairs, Washington, 12.1.1953, NA 932/512/1 – 1253.

7 Ofício nº 12, confidencial, Pimentel Brandão a Raul Fernandes, Bonn, 13.6.1950, AHMRE-B, Bonn, 1950/56.

8 Ofício nº 85, Faro Jr. a Fontoura, Bonn, 3.6.1952; *Memorandum* nº 26, Mês Econômico, Maio, 1952, Embaixada em Bonn /85/1952/, Anexo único, Bonn, Ofícios, Maio-Agosto 1952, AHI-MDB 7/5/2.

9 Ofício nº 143, Faro Jr. a Pimentel Brandão, Ministro de Estado interino, Bonn, 24.6.1953, Bonn, Ofícios, Abr./Jun. 1953, AHI-MDB 7/5/5.

10 *Id. Ibid.*

11 Ofício nº 101, Faro Jr. a Fontoura, Bonn, 1.7.1952; *Memorandum* nº 27, Mês Econômico, a) Ezequiel Ubatuba, Embaixada em Bonn 101/1952/, Anexo único, Bonn, Ofícios, Maio/Ago. 1952, AHI-MDB 7/5/2; Ofício nº 137, Faro Jr. a Fontoura, Bonn, 5.6.1953; *Memorandum* nº 38, Mês Econômico, Embaixada em Bonn 137/1953/, Anexo único, Bonn, Ofícios, Jul./Ago. 1953, AHI-MDB 7/5/6.

12 Ofício nº 79, Faro Jr. a Fontoura, Bonn, 28.5.1952, Bonn, Ofícios, Maio/Ago. 1952, AHI-MDB 7/5/2.

13 Ofício nº 183, Faro Jr. a Fontoura, Bonn, 5.11.1952; *Memorandum* nº 31, Mês Econômico, Embaixada em Bonn 183/1952/, Anexo único, AHI-MDB 7/5/3.

14 Ofício nº 240, Manoel Pio Corrêa Jr., Encarregado de Negócios, a Vicente Rao, Bonn, 28.9.1953, Bonn, Ofícios, Set./Dez. 1953, AHI-MDB 7/5/7.

15 Bericht, Tgb. Nr. 2149/53, Generalkonsulat der Bundesrepublik Deutschland an das Auswärtige Amt, São Paulo, den 10.12.1953, AA-PA, Ref. 415, Band 44.

16 *Id. Ibid.*

17 Ofício nº 177, Faro Jr. a Vicente Rao, Bonn, 21.5.1954, Bonn, Ofícios, Abr./Mai. 1954, AHI-MDB 7/5/9; Press und Informationsamt der Bundesregierung – Pressekonferenz mit Bundeswirtschaftsminister Prof. Ludwig Erhard am Donnerstag, 22. April 1954, 17 Uhr, im Bundesratssaal, ALES.

18 Discurso proferido pelo Ministro da Economia da Alemanha no banquete em sua homenagem, realizado no Palácio do Itamaraty em 14 de abril de 1954, AHMRE-B 811(42)(00), Relações Econômicas Financeiras e Comerciais, (78) a (816), 1947/67 9927.

19 *Id. Ibid.*

20 Bericht 330-00 Tgb. Nr. 537/54, Generalkonsulat der Bundesrepublik Deutschland, São Paulo, 5.4.1954, AA-PA, Ref. 415, Band 44.

21 Discurso pronunciado pelo Secretário Geral do Itamaraty, Embaixador Vasco Leitão da Cunha, no banquete em homenagem a Ludwig Erhard, AHMRE-B 811(42)(00), Relações Econômicas, Financeiras e Comerciais, (78) a (816), 1947/67 – 9927.

22 *Id. Ibid.*

23 Ata final das conversações entre o Ministro da Economia da RFA, Prof. Ludwig Erhard, e o Ministro da Fazenda do Brasil, Sr. Oswaldo Aranha, Rio de Janeiro, 14.4.1954, confidencial, AHMRE-B 811(42)(00), Relações Econômicas, Financeiras e Comerciais, (78) a (816), 1947/67 – 9927; Telegrama nº 2185, expedido, confidencial, MRE para a Embaixada em Bonn, 20.4.1954, AHMRE-B, Bonn, CTExp., 1947/59; Der Bundesminister für Wirtschaft – IP – Tages-Nachrichten (Für den Dienstgebrauch), Bonn, den 17.3.1954, Nr. 1840; den 13.4.1954, Nr. 1863; den 14.4.1954, Nr. 1864; den 15.4.1954, Nr. 1865; den 21.4.1954, Nr. 1867, ALES.

24 Oficio nº 133, confidencial, Faro Jr. a Rao, Bonn, 23.4.1954. AHMRE-B, Bonn, Oficios Recebidos, 1950/56.

25 Oficio nº 70, Faro Jr. a Vasco Leitão da Cunha, Ministro de Estado Interino, Bonn, 11.3.1954, Bonn, Oficios, Jan./Mar. 1954, AHI-MDB 7/5/8.

26 Oficios nº 128 e 129, Faro Jr. a Rao, Bonn, 21.4.1954, Bonn, Oficios, Abr./Maio 1954, AHI-MDB 7/5/9.

27 Oficio nº 16, Faro Jr. ao Chanceler Raul Fernandes, Bonn, 6.1.1955, Oficios, Jan./Fev. 1955, AHI-MDB 8/1/1.

28 Bericht 301-00 Tgb. Nr. 2536/54, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland an das Auswärtige Amt, Rio de Janeiro, 23.9.1954, AA-PA, Ref. 306, Band 90.

29 *Id. Ibid.*

30 *Id. Ibid.*

31 *Id. Ibid.*

32 Bericht 010-01 Tgb. 3512/55/II, vertraulich, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland an das Auswärtige Amt, Rio de Janeiro, 13.12.1953, AA-PA, Ref. 306, Band 85.

33 *Id. Ibid.*

34 A única exceção fora a Princesa Margareth da Grã-Bretanha.

35 Konzept – Bericht 192/56, Auswärtiges Amt an die Botschaft der BRD – Rio de Janeiro; an das Generalkonsulat der BRD – São Paulo; an das Konsulat der BRD – Porto Alegre usw., an die Botschaft der BRD – Buenos Aires, usw., Bonn, 25.1.1956, AA-PA, Ref. 306, Band 23.

36 *Id. Ibid.*

37 *Id. Ibid.* Sobre a visita à RFA, *vide* Kubitschek, 1976, Vol. II, p. 477 a 481.

38 Aufzeichnung – 415-300-01/9-175/55, Abteilungsleiter, Bonn, 12.1.1956, AA-PA, Ref. 306, Band 23.

39 Oficio nº 113, confidencial, Faro Jr. a Raul Fernandes, Bonn, 17.3.1955; Oficio nº 132, secreto, Faro Jr. a Fernandes, Bonn, 31.3.1955, AHMRE-B, Bonn, Ofícios Recebidos, secretos e confidenciais, 1950/56.

40 Telegrama expedido, confidencial, MRE à Embaixada em Bonn, 13.7.1955; Telegrama Expedido, confidencial – urgente, MRE à Embaixada em Bonn, 22.7.1955, AHMRE-B, Bonn, Telegrama Expedido, 1950/57; Oficio nº 300, confidencial-urgente, Pio Correa a Raul Fernandes, Bonn, 23.7.1955, com anexo único; Oficio nº 305, confidencial, Pio Correa a Raul Fernandes, Bonn, 27.7.1955, com anexo único, AHMRE-B, Bonn, Oficios Recebidos, secretos e confidenciais, 1950/56.

41 *Draft*, 19.7.1955, anexo único ao Oficio nº 305, Pio Correa a Fernandes, Bonn, 27.7.1955, *Ibid.*

42 Telegramas, expedidos, confidenciais, MRE à Embaixada em Bonn, 13.7.1955; 16.7.1955; 22.7.1955; 8.8.1955, AHMRE-B, Bonn, Telegramas Expedidos, 1950/71.

43 Oficio nº 110, Bueno do Prado a Macedo Soares, Bonn, 29.2.1956, Bonn, Oficios, Jan./Mar. 1956, AHI-MDB 8/1/7.

44 Aufzeichnung 415-300-01/9-175/55, Abteilungsleiter, Bonn, 12.1.1956, AA-PA, Ref. 306, Band 23.

45 Konzept, Bericht 192/56, Auswärtiges Amt an die Botschaft der BRD – Rio de Janeiro vsw, Bonn, den 25.1.1956, *Ibid.*

46 Telegramas, expedidos, confidenciais, MRE à Embaixada em Bonn, 13.7.1955; 16.7.1955; 22.7.1955; 8.8.1955, AHMRE-B, Bonn, Telegramas Expedidos, 1950/71.

47 Ofício nº 110, Bueno do Prado a Macedo Soares, Bonn, 29.2.1956, Bonn, Ofícios, Jan./Mar. 1956, AHI-MDB 8/1/7.

48 Aufzeichnung 415-300-01/9-175/55, Abteilungsleiter, Bonn, 12.1.1956, AA-PA, Ref. 306, Band 23.

49 Konzept, Bericht 192/56, Auswärtiges Amt an die Botschaft der BRD – Rio de Janeiro vsw, Bonn, den 25.1.1956, *Ibid.*

50 Ofício nº 437, Bueno do Prado a Macedo Soares, Bonn, 13.11.1956, Bonn, Ofícios, Out./Dez. 1956, AHI-MDB 8/1/10.

51 *Id. Ibid.*

52 *Id. Ibid*

53 Ferreira Lima, 1976, p. 401.

54 *Id. Ibid.*, p. 401.

55 Ofício nº 439, Bueno do Prado a Macedo Soares, Bonn, 13.11.1956, Bonn, Ofícios, Out./Dez. 1956, AHI-MDB 8/1/10.

56 *Id. Ibid.*

57 Ofício nº 334, Pio Correa a Macedo Soares, Bonn, 9.8.1957, Bonn, Ofícios, Jul./Set. 1957, AHI-MDB 8/1/13.

58 Entwürf, Allgemeine Instruktion für Herrn Botschafter, Dr. Werner Dankwort, in Rio de Janeiro. Dr. Gerhard Moltmann, Vortragender Legationsrat, an den Botschafter der BRD, Herrn Dr. Werner Dankwort, 306/210-02/91. 04/1485/56, Bonn, den 16.10.1956, AA-PA, Ref. 306, Band 21.

59 *Id. Ibid.*

60 Telegrama nº 98 expedido, confidencial, MRE à Embaixada do Brasil em Bonn, 16.10.1956, AHMRE-B, Telegramas Expedidos, confidenciais, Bonn, 1950/71.

61 *Handelsblatt*, 5.9.1956, AA-PA, Ref. 306, Band 27.

62 Telegrama nº 98, confidencial, expedido, MRE à Embaixada do Brasil em Bonn, *16.10.1956, AHMRE-B, Telegramas Expedidos, confidenciais, Bonn, 1950/71*.

63 "(...) Eine ausserordentlich glückliche und günstige Atmosphäre". Entwurf – Allgemeine Instruktion für Herrn Botschafter Dr. Werner Dankwort in Rio de Janeiro. Dr. Gerhard Moltmann, Vortragender Legationsrat an den Botschafter der BRD, Herrn Dr. Werner Dankwort, 306/210-02/91.04/1485/56, Bonn, den 16.10.1956, AA-PA, Ref. 306, Band 21.

64 Ofício nº 334, Pio Correa a Macedo Soares, Bonn, 9.8.1957, Bonn, Ofícios, Jul./Set. 1957, AHI-MDB 8/1/13.

65 *Id. Ibid.*

66 *Id. Ibid.*

67 Ofício nº 459, Bueno do Prado a Macedo Soares, Bonn, 13.11.1956, Bonn, Ofícios, Out./Dez. 1956, AHI-MDB 8/1/10; Ofício nº 191, Bueno de Prado ao Chanceler Francisco Negrão de Lima, Bonn, 23.6.1959, Bonn, Ofícios, Abr./Jun. 1959, AHI-MDB 8/2/6.

68 *d. Ibid.*

69 Bericht 415/91.04-305-05 Tgb. Nr. 440/58, Generalkonsulat der BRD, São Paulo, 24.3.1958, AA-PA, Ref. 415, Band 215.

70 *Id. Ibid.*

71 Kubitschek, Juscelino. *50 anos em 5*, Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1978, vol. III, p. 92.

72 "Nationale Brasilianische Kraftfahrzeugindustrie", Anlage 1 z. Bericht v: 25.3.1958 – 415/91-04-300-05-440/58, AA-PA, Ref. 415, Band 215.

73 *Id. Ibid.*

74 *Id. Ibid.*

75 Bericht 300-00-1011/53, Generalkonsulat der BRD an das Auswärtige Amt, São Paulo, 22.5.1953, AA-PA, Ref. 415, Band 44.

76 Entrevista do ex-Presidente Juscelino Kubitschek ao Autor, Rio de Janeiro, 7.2. 1972; *vide* Moniz Bandeira, *Presença dos Estados Unidos no Brasil*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973, p. 374 e 375.

77 "Aus diesem Überblick wird ersichtlich, daß es deutsche Firmen waren, die Amerikaner gezwungen haben, die Fabrikation von Lastwagen in Brasilien aufzunehmen". Anlage 1 z. Bericht v. 25.3.1958 – 415/91.04-300-05-440/58. Generalkonsulat der BRD – São Paulo an das Auswärtige Amt, AA-PA, Ref. 415, Band 215.

78 "Die von diesen beiden amerikanischen Großfirmen genannten Produktionszahlen lassen ahnen, welch erbitterter Konkurrenzkampf in wenigen Jahren auf dem brasilianischen Markt ausgefochten wird. Ob es gut, die Amerikaner in Brasilien herauszufordern, bleibt abzuwarten". *Id. Ibid.*

79 Entwurf – Allgemeine Instruktion für Herrn Botschafter Dr. Werner Dankwort in Rio de Janeiro. Dr Gerhard Moltmann, Vortragender Legionsrat, an den Botschafter der BRD, Herrn Dr. Werner Dankwort. 306/210-02/91.04/1485/56, Bonn, den 16.10.1956, AA-PA, Ref. 306, Band 21.

80 Telegrama nº 41, confidencial, expedido, MRE para a Embaixada em Bonn, 20.6.1959, AHMRE-B, Telegramas Expedidos, secretos e confidenciais, Bonn, 1950/71.

81 *Id. Ibid.*

82 *Ensaio*, Informações de Comércio Exterior do Banco do Brasil, nº 4, janeiro, 1994, p. 5.

83 Botet, Violanda – "Die deutsch-lateinamerikanischen Beziehungen in den neunziger Jahren" *in Außen Politik 44. Jahrgang*, Hamburg, Interpress Verlag GmbH, 1 Quartal 1993.

A competição alemã no Brasil no início do Século XX: o incidente da Panther

CLODOALDO BUENO*

O momento em que se situa o objeto das preocupações deste estudo está inserido no período de fricção entre as potências imperialistas do início do presente século. Os subsistemas de poder que criaram, pelas suas próprias características, foram atritantes. A rivalidade entre elas, informada não apenas por razões de ordem econômica mas também por componentes nacionalistas e de prestígio internacional, gerou séria disputa, cujo processo culminou no primeiro conflito bélico de âmbito mundial.

Não cabe aqui examinar essa rivalidade em toda a sua amplitude nem adentrar na teia complicada da política das alianças. Todavia, é preciso ter presente as linhas gerais dessa rivalidade, uma vez que ela teve reflexos na América Latina. A disputa germano-norte-americana, por exemplo, é elemento nada desprezível para a compreensão de certos eventos da diplomacia brasileira no início do presente século.

O incidente diplomático de novembro de 1905/janeiro de 1906 – conseqüência *de comportamento contrário às normas internacionais, do comandante da canhoneira* alemã Panther – não teria afetado as relações germano-brasileiras até ao nível em que chegou se tivesse ocorrido em outra conjuntura.

O fato ocorreu em 27 de novembro de 1905. Oficiais alemães da referida canhoneira desembarcaram no litoral de Santa Catarina sem autorização das autoridades locais, com o intuito de capturar um desertor. O ministro das relações exteriores, Rio Branco, protestou energicamente contra a violação de soberania e exigiu a entrega do fugitivo na hipótese de ele ter sido capturado. Para reaver o preso, o chanceler brasileiro estava disposto, se necessário, a capturar a canhoneira.

O evento em si não constitui a nossa preocupação principal, mas sim o que ele simboliza. Por trás de um acontecimento em aparência insignificante, subjaz uma realidade muito mais ampla, demonstrativa de como o Brasil situava-se e sentia-se

Rev. Bras. Polit. Int. 38 (1): 64-74 [1995].

* Professor visitante titular de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

em área de acerba disputa entre as duas potências mundiais emergentes e desafiantes da hegemonia econômica inglesa no País. A tarefa consiste em examinar como se comportou a chancelaria brasileira na ocasião, a fim de extrair dados que, justapostos a outros, contribuam para formar um quadro que permita delinear as linhas básicas da ação de Rio Branco.

Falar que na época os brasileiros temessem que o seu território sofresse mutilação, por via de uma agressão alemã, parece ao analista de hoje um tanto forçado, descabido até, inclusive porque a empresa seria taticamente duvidosa. Mas, no contexto da luta interimperialista, os norte-americanos procuraram infundir-lhes temor, denunciar o "perigo alemão" (como era então designado), para eles, norte-americanos, apresentarem-se como uma alternativa num eventual atrito diplomático mais sério e assim forçar a aproximação do Brasil à esfera de seu subsistema de poder. O que realmente importa, no caso, é indagar se os brasileiros sentiam ou não o "perigo alemão" e se este chegou a informar, num momento preciso, a ação da diplomacia brasileira.[1]

Os pangermanistas e o sul do Brasil

Parece fora de dúvida que em fins do século passado e nos primeiros anos do presente, o Império Alemão alimentava pretensões territoriais no continente americano. Por ocasião da guerra hispano-norte-americana (1898), o almirante von Tirpitz, então na direção do Ministério da Marinha alemão, fez sentir ao chanceler von Bülow que o momento era oportuno para arrebatar pontos estratégicos no mar dos Caraíbas a fim de assentar bases para a marinha imperial.[2]

O Ministério da Marinha alemão tinha pretensões sobre as Ilhas Virgens, Curaçau, San Eustáquio, Guiana Holandesa e Ilhas Galápagos, estas devido à posição, pois ensejavam condições para exercer o domínio sobre o canal ístmico então em projeto. Com referência à América do Sul, von Tirpitz, em 1900, via a possibilidade de adquirir uma base naval no sul do Brasil.[3]

O Chanceler alemão não encampava as pretensões de seu ministro da marinha. Este emulava-se na imprensa pangermanista que percebia ser possível uma "anexação política e econômica" da América Latina pelos Estados Unidos após a vitória contra a Espanha. Os pangermanistas consideravam que essa eventualidade deveria ser motivo de preocupação – não só em virtude dos eventuais prejuízos comerciais que iria acarretar à Alemanha -, pois dizia respeito à defesa das colônias alemãs do sul do Brasil. A América do Sul se lhes afigurava como o único espaço, remanescente da partilha do mundo em áreas de influência pelas demais potências imperialistas, que não poderia ser vedado à expansão germânica.[4]

O mais expressivo órgão pangermanista, o *Grenzboten*, mantinha, com respeito ao sul do Brasil, pretensões que de fato só poderiam trazer inquietações: vislumbrava o surgimento, na costa ocidental atlântica, de um império colonial alemão, aproveitando-se a base da colonização que já existia no Brasil meridional. Para isto, o citado órgão traçou projetos um tanto quiméricos, mas de qualquer modo assentes em alguns dados concretos: os colonos do Brasil deveriam ser permanentes, mas sem perder a identidade alemã; era preciso promover a expansão da atividade comercial, industrial e financeira alemã; e, finalmente, "abandono ou modificação da doutrina Monroe pelos Estados Unidos", para "que o predomínio comercial possa transformar-se em domínio político sem guerra".[5]

A linguagem eivada de ambições imperialistas sobre área entendida como dentro do subsistema dos Estados Unidos provocava profunda irritação na opinião deste país. Enxergavam-se ulteriores planos por trás da "conquista puramente comercial" alemã, o que provocava as susceptibilidades norte-americanas.[6]

Em razão da expansão comercial e financeira germânica na América Latina em geral e em particular com o contingente imigratório estabelecido no sul do Brasil, estimado em mais de 300.000 habitantes no final do século, os pangermanistas entendiam que esses colonos deveriam manter viva a consciência de que pertenciam à Alemanha. Sem mesmo escamotear a possibilidade de um confronto com os Estados Unidos por causa do Brasil, solicitavam a seu governo o aumento da marinha até torná-la a mais poderosa do mundo, uma frota capaz de assegurar uma efetiva ligação com o sul do Brasil.[7]

Embora o Ministério do Exterior alemão não acolhesse então os propósitos pangermanistas, não é difícil inferir a apreensão que provocava na opinião brasileira. Mesmo descontando-se a inviabilidade de uma incorporação pura e simples, devia-se, em tese, encarar a possibilidade de as colônias virem a alimentar veleidades de independência, o que, nesta hipótese, poderia contar com o respaldo do Império Alemão. Não importa examinar aqui se o perigo era ou não real. Mesmo que se o considere uma ficção, ele foi um fator contribuinte no comportamento da política exterior brasileira num momento dado. A linguagem dos pangermanistas era de molde a manter viva a sensação de vulnerabilidade nas nações militarmente fracas e fora do círculo das grandes potências.

A visão brasileira

Rio Branco não dava muita atenção àqueles que denunciavam o "perigo alemão", mas boa parte da opinião pública, diversamente, o temia.[8] A imprensa do Rio de Janeiro, por exemplo, estava dividida quanto ao assunto. *O Jornal do*

Commercio, órgão respeitado pela sua sisudez, em longo e interessante artigo de janeiro de 1905, fez o alerta para o "perigo alemão" nos Estados do sul do Brasil, amparando-se em publicações germânicas que afirmavam que a um povo superior deveria pertencer terras imensas e mal exploradas por um povo inferior e indolente. Referindo-se a várias daquelas publicações nas quais "a propaganda da emigração para o Brasil é feita com entusiasmo", e estimando em 350.000 a cifra total dos imigrantes estabelecidos, em 1905, nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, o jornal chamava a atenção para "esse esquisito estado de coisas a que a sabedoria dos governos será chamada a pôr alguma ordem, senão para remediar os males já existentes, para conjurar piores futuros".[9]

Em matéria publicada posteriormente, o mesmo diário analisou a belicosidade e os planos navais alemães,[10] informando ser então "voz corrente" que a Alemanha tinha pretensões sobre o Brasil caso os Estados Unidos abandonassem a Doutrina Monroe. A absorção desta parte da América do Sul daria satisfação à "mania de grandeza" do Império Alemão, que estava à busca de espaço para colonizar.[11]

Para aqueles que não viam motivos para temor, o argumento principal residia no fato de o alarma do "perigo alemão" ser instigado pela imprensa norte-americana. A Alemanha teria apenas interesses comerciais no Brasil: a venda dos seus produtos industrializados. Os temores seriam infundados, portanto. Demais, o aumento das trocas só poderia ser benéfico ao Brasil.[12]

Com efeito, das potências concorrentes da Alemanha é que se irradiava, como parte integrante da propaganda antigermânica, o receio da presença alemã no sul do País. O alarma chegava ao ponto de pôr-se claramente o risco de alienação de parte do território brasileiro. Os que percebiam estar esse alarma no âmbito da concorrência entre as potências industriais argumentavam, complementarmente, que o colono alemão uma vez instalado no Novo Mundo e desfrutando "das liberdades e da independência americanas", abandonava qualquer plano de retorno à pátria anterior.[13]

Rio Branco, como já dito, não se impressionava com a linguagem daqueles que denunciavam o perigo alemão. Para ele, não se deveria atribuir muito valor ao que classificou como intrigas contra a Alemanha, originadas na Inglaterra e nos Estados Unidos. Ao comparar a cifra do contingente alemão dos Estados Unidos – cerca de 12.000.000, entre naturais ou descendentes – com a brasileira – menos de 400.000 e, dentre estes, no máximo, apenas 10.000 não naturalizados – Rio Branco, permite-se inferir, não via qualquer risco. O contingente alemão no Brasil ainda não tinha expressividade se comparado ao norte-americano. Segundo ainda o Chanceler, da Argentina partiram também muitas intrigas. Alguns correspondentes de jornais portenhos no Brasil procuravam "levantar aqui desconfianças e ódios contra os

Alemães", o que era feito a fim de desviar colonos alemães que se dirigiam para o Brasil e atraí-los para o país platino. Tanto isto era certo que de Buenos Aires vinham agentes atuar nos Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, com o fim específico de atrair aqueles colonos.[14]

Não obstante sua posição pessoal, Rio Branco prestou à opinião pública satisfação cabal no episódio da Panther a fim de afastar qualquer hipótese de abdicação de soberania. Em razão do estado de ânimo da opinião, o Chanceler capitalizou o incidente em benefício da diplomacia brasileira.

A explicação alemã

Os propósitos da Alemanha no Brasil, na imprensa norte-americana, eram vistos não apenas como decorrentes de razões de ordem comercial, mas também do desejo de criação de uma nação de alemães no sul do País. Para isso, empresas de colonização haviam se tornado proprietárias de oito mil milhas quadradas em território brasileiro, o que correspondia a uma superfície superior à da Saxônia. A expansão alemã, tacitamente aprovada ou até com a "conivência e assistência dos estadistas alemães", iria alienar porções de território brasileiro, principalmente nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, em proveito do Império. Nas colônias situadas nestes Estados, os imigrantes falavam a língua de origem, conservavam seus costumes e participavam do sentir e das esperanças alemãs, além de manterem estreitas vinculações comerciais com o Império. Falou-se até que, como sinal de advertência, em caso de agressão, a Alemanha não encontraria no Brasil um adversário desprezível. Embora sem aliados, o mesmo não ficaria isolado, pois as repúblicas da América do Sul unir-se-iam para se protegerem mutuamente. Além disso, ameaçava-se com a doutrina de Monroe e invocava-se o poderio dos Estados Unidos.[15]

A essas apreensões e ameaças norte-americanas, o barão Speck von Sternburg, embaixador alemão nos Estados Unidos, respondeu com longo artigo publicado na *American Review* em maio de 1906, com o objetivo de desfazer "o suposto perigo da emigração alemã" nas colônias sul-americanas.

A ênfase maior na matéria publicada por von Sternburg era dirigida para o uso econômico da emigração. Para o representante germânico era natural que a prosperidade das colônias situadas na América do Sul aumentasse a demanda de mercadorias alemãs. Tal fato chamara a atenção dos economistas do seu país. A opinião pública apoiava a política imperial que visava canalizar a emigração alemã para a América do Sul: "'desviar a emigração da América do Norte para a do Sul' foi então e durante muito tempo continuou a ser o grito de todos os que opinavam pela *utilização econômica*, como máxima da opinião pública".[16]

Em abono de suas explicações, o embaixador referiu-se à lei que então regia a emigração em seu país, segundo a qual esta era considerada perda econômica. A emigração era um direito constitucional dos súditos do Império, mas não recebia apoio oficial se o país para a qual se dirigisse não o quisesse. Os países considerados adequados, isto é, aqueles que por razões de clima e agricultura facilitavam a prosperidade das colônias, eram favorecidos pela referida lei. Isto se dava na compreensão de que a prosperidade aumentava a demanda de manufaturas alemãs, provocando assim um crescimento das trocas comerciais com os núcleos coloniais. Os países que assimilavam rapidamente os alemães eram considerados inadequados à emigração em razão do decorrente afrouxamento dos laços entre o Império e os ex-súditos.[17]

Na Alemanha o jornal pangermanista *Grenzbonten* denunciava as influências inglesa, francesa e sobretudo norte-americana sobre alguns jornais latino-americanos em geral e brasileiros em especial, alimentando assim a campanha contra a Alemanha, à custa de enganar a opinião pública.[18]

A pesquisa histórica tem procurado demonstrar que o governo imperial alemão não tinha ambições territoriais sobre o Brasil meridional. A imprensa alemã chegou a receber censura oficial pelas suas desmedidas pretensões. Os embaixadores da Alemanha em Washington e no Rio de Janeiro, em 1900 e 1901, negaram a existência de qualquer propósito mais ambicioso por parte do governo que representavam. Tampouco dever-se-ia recear dos colonos estabelecidos no Brasil, uma vez que, dizia-se, estavam identificados com a nova terra.[19]

Num mundo marcado por agressões perpetradas pelas potências imperialistas contra nações militarmente mais fracas, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil não tinha razões especiais para depositar absoluta confiança nos desmentidos oficiais. As apreensões manifestadas por parte da imprensa não podiam ser descartadas pura e simplesmente. Se o pangermanismo era um fato, devia-se considerar a possibilidade de os negócios exteriores do Império um dia serem orientados por seus adeptos, hipótese em que a linha oficial não-agressiva poderia ser abondonada. As cautelas de um país latino-americano, naquele contexto, eram normais em face de uma potência européia. Até Joaquim Nabuco, um estadista de extrema boa-fé e idealista nos assuntos internacionais, chegou a manifestar receio, em sua correspondência particular, de que o "Direito Internacional Africano" fosse transposto para a América Latina.[20]

O "perigo alemão" no sul do Brasil, presença freqüente no jornalismo, pode ser melhor entendido se colocado ao nível da disputa comercial. A ameaça alemã era utilizada pelos norte-americanos com a finalidade de afastar concorrentes comerciais e ao mesmo tempo para aumentar a sua influência sobre o Brasil,[21] que, assim, ficava entre dois capitalismos desafiantes da longa hegemonia econômica inglesa.

A solução diplomática

Somente neste contexto é possível entender como o incidente da Panther despertou os ânimos pan-americanistas no Brasil. Viu-se, então, no ato de violência propósitos de maior alcance.[22] Os mais sensatos não temiam conquistas. Mas, de qualquer modo, a nação melindrou-se por ter sido tratada como um país africano, pois via-se como participante da comunidade dos então chamados países "civilizados".[23]

Está suficientemente demonstrado pelos seus biógrafos que Rio Branco, no caso, seguiu a sua norma de "tratamento em igualdade de condições com qualquer potência estrangeira".[24] Assumiu o Chanceler uma atitude mais altiva, enérgica e sobranceira do que em oportunidades anteriores, quando havia tratado com países vizinhos menos poderosos que o Brasil.[25] Manteve-se intransigente até o fim, sem recuar nas suas exigências até o incidente encerrar-se de modo inteiramente satisfatório para o Brasil, não sem antes ter pairado a possiblidade de um confronto bélico com a Alemanha.

O incidente encerrou-se com a nota diplomática de 2 de janeiro de 1906, expedida pela Legação da Alemanha em nome do imperador Guilherme II, na qual "apresentava 'os mais vivos protestos de amizade e consideração ao Brasil', e deixava explicado: que não tinha havido intenção de ofender a soberania territorial do Brasil; que os marinheiros da Panther desembarcaram em Itajaí a fim de solicitar informações sobre um desertor de nome Hasman, e não para prender Steinhof [que teria sido o fugitivo]; que este nunca estivera a bordo da Panther; que os culpados seriam submetidos a tribunais militares; que o governo alemão lamentava profundamente o incidente, reiterando os votos de grande estima e amizade ao Brasil".[26]

Rio Branco respondeu: "O Governo Brasileiro aprecia devidamente a retidão e presteza com que o Governo Imperial procedeu no exame e decisão deste caso, dando mais uma prova dos seus elevados sentimentos de justiça. Não pode, entretanto – quaisquer que sejam os usos das marinhas de guerra em outros países – deixar de lamentar que o Comandante da Panther tivesse incumbido oficiais e praças da sua guarnição de fazer indagações em terra, mesmo obrando com a maior reserva e prudência, para verificar o paradeiro de um desertor, tanto mais quanto o mesmo Comandante declara que contava com a boa vontade das autoridades territoriais, às quais compete, incontestavelmente, praticar as diligências de polícia necessárias para a descoberta, captura e entrega de desertores".[27]

Reforço da presença norte-americana e do prestígio de Rio Branco

O arranhão à soberania nacional levado a efeito pela marinha alemã e a pronta reação brasileira, bem como os desdobramentos que incidentes dessa espécie geram, acabaram contribuindo para que parte da opinião pública sentisse e proclamasse a necessidade da amizade norte-americana para fazer frente às pretensões imperialistas européias na América do Sul. Rio Branco, pela altivez, além do aplauso, granjeou respeito na América do Sul. A opinião latino-americana sentiu, especialmente a Argentina, que ele sabia falar com firmeza quando necessário, não importando o potencial de força do país a que se dirigia.

Tudo indica que Rio Branco estava certo de que uma guerra contra a Alemanha era uma possibilidade muito remota. De qualquer modo, ciente da rivalidade entre os imperialismos emergentes, procurou jogar, em proveito da soberania brasileira, a imprensa monroísta dos Estados Unidos contra a potência agressora.

Logo que o problema diplomático se pôs, telegrafou a Joaquim Nabuco, então embaixador brasileiro em Washington, nestes termos: "Trate de provocar artigos enérgicos (dos) monroístas contra esse insulto. Vou reclamar (a) entrega (do) preso (com) condenação formal (do) ato (...) Se inatendidos, empregaremos (a) força (para) libertar (o) preso ou meteremos a pique (a) Panther. Depois, aconteça o que acontecer".[28]

À vista do telegrama, Nabuco procurou o Secretário de Estado Root, mas não o encontrando levou o assunto ao conhecimento do Subsecretário Robert Bacon, que por sua vez informou ao presidente Theodore Roosevelt. Nabuco não pediu a *intervenção do Departamento de Estado. Apenas informou o governo norte-*americano "de um incidente que podia provocar uma guerra entre o Brasil e a Alemanha e 'em tal emergência devíamos poder contar com a opinião americana.'"[29] Nabuco procurou ainda levantar a opinião norte-americana em apoio do Brasil, aproveitando-se do momento, pois naquela era forte o estado de ânimo em relação aos projetos expansionistas do Império Alemão, como já acentuado.[30]

O incidente diplomático, assim, em razão do contexto mundial, adquiriu projeção maior do que se poderia esperar. A questão, além de despertar a indignação da imprensa brasileira, irradiou-se para a imprensa européia e a do continente americano.[31] A de Buenos Aires mostrou-se prontamente solidária ao Brasil.[32]

Constou na imprensa norte-americana, através da Associated Press, que Nabuco fora buscar o apoio do Departamento de Estado. Rio Branco apressou-se

em determinar ao embaixador brasileiro que desmentisse que tivesse comunicado ao Departamento de Estado seu pedido. Nabuco esclareceu-lhe que apenas comunicou os fatos ao Subsecretário de Estado, não tendo na oportunidade solicitado ajuda norte-americana, e que o Brasil tinha condições de defender sua soberania sem apelar para eventuais aliados. Não viu a necessidade de um desmentido por considerar que o fato era irrelevante em meio a tantas notícias inexatas que então circulavam a respeito do incidente da Panther, além do que a comunicação feita ao Departamento de Estado seguia a prática usada "entre possíveis aliados". Demais, um desmentido poderia, na opinião de Nabuco, influir negativamente no estreitamento da amizade com a nação norte-americana, política em que ele estava vivamente empenhado.

Todavia, para ressalvar a posição do Brasil junto ao Departamento de Estado, Nabuco dirigiu-se ao Secretário E. Root, narrando-lhe os acontecimentos como realmente se passaram, com a finalidade de "salvaguardar", com documento que ficou nos arquivos dos dois países, "a verdade alterada por uma informação das Agências telegráficas, aqui e no estrangeiro, de que acerca do incidente apelara para o Governo Americano".[33]

Na resposta, o Secretário não só confirmou a narrativa do embaixador brasileiro, como observou que ele "não apelou para o Governo dos Estados Unidos, não tomou, nem propôs, nem pensou tomar, nenhuma medida com referência a ele (...)".[34]

Não obstante ter salvaguardado a posição do governo brasileiro no episódio e os posteriores desmentidos na imprensa, feitos a pedido de Rio Branco, dir-se-ia que Nabuco não chegou a entender bem o sentido de tais desmentidos solicitados pelo Chanceler, que quis demonstrar até à saciedade que o Brasil não cogitou de solicitar a intervenção do Departamento de Estado em seu favor. Isto depreende-se do trecho de carta que enviou a Rio Branco: "Você telegrafou que desmentira aí que me tivesse encarregado de ir ao Departamento de Estado e estou sem atinar com a razão desse desmentido. De certo não fui lá da sua parte, mas que pode ter havido (de) tão desagradável na falsa notícia para você esmagar publicamente e dar-me aviso de que o fizera? Receio que aí a tenham querido explorar contra você ou contra mim (...)".[35]

Rio Branco orientou-se pela sua viva noção de soberania nacional, não admitindo que esta sofresse qualquer arranhão. Ao exigir plenas satisfações de uma das maiores potências militares do mundo de então e ao fazer constar que o Brasil não solicitara o concurso de outro governo, Rio Branco acabou por reverter a violação do território em favor do prestígio nacional. E mais: ao conseguir plena reparação para um incidente execrado pela opinião pública nacional, em especial

pelos denunciadores do "perigo alemão", não só dava satisfação ao amor próprio nacional, como formava em torno de si um movimento de opinião – em boa parte facilitado pelas incitações nacionalistas próprias da época – que respaldava sua ação no Itamarati.[36] Rio Branco adquiria, assim, cada vez mais prestígio, até ao ponto de tornar-se, em razão também de outras vitórias diplomáticas, figura intocável e efetiva no ministério, independentemente das mudanças de presidentes da República.

Não foi em razão do temor da agressividade européia que Rio Branco promoveu a aproximação Brasil-Estados Unidos, mas o "meio ambiente", no qual o receio da Europa era uma constante, facilitou-lhe a tarefa. A amizade norte-americana servia-lhe para ulteriores objetivos que se situavam no contexto sul-americano. Isto para se permanecer, apenas, nas razões geopolíticas.

A maneira pela qual a Alemanha conduziu o assunto na arena diplomática foi, a princípio, marcada pela extrema falta de tato, reconhecida até por órgão da imprensa de orientação pangermanista, o que contribuiu para abrir campo, ainda mais, à amizade Brasil-Estados Unidos, às vésperas da realização da III Conferência Internacional Americana programada para 1906 no Rio de Janeiro. Embora do ponto de vista comercial o caso Panther não tenha provocado alterações, temeu-se que o mesmo revertesse em prejuízo dos interesses alemães no Brasil. [37]

NOTAS

1 Para detalhes sobre o incidente da Panther, veja-se Lins, Álvaro. *Rio-Branco*. Rio de Janeiro-São Paulo: José Olympio, 1945, p. 511-520.

2 Cf. Perkins, Dexter. *História de la Doctrina Monroe*. Trad. de Luís Echávarri. Buenos Aires: Eudeba, 1964, p. 175-176.

3 Cf. Idem, p. 176. Costa, João Frank da. *Joaquim Nabuco e a política exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1968, p. 226-227.

4 Cf. Costa, João Frank da, op. cit., p. 22. Franco, Afonso Arinos de Melo. *Rodrigues Alves: apogeu e declínio do presidencialismo*. Rio de Janeiro: José Olympio e EdUSP, 1973, p. 285-286, nota 28.

5 *Grenzboten*, apud "Germanización del Brasil", *La Prensa*, Buenos Aires, 6 mar. 1906.

6 "Germanización del Brasil", *La Prensa*, cit., transcrevendo matéria publicada por W. W. Wile no *The Fortinghtly Review*.

7 Cf. Perkins, cit., p. 177.

8 Álvaro Lins informa que em 1905 Sylvio Romero escreveu *O germanismo no sul do Brasil*.

9 "Allemães no Brasil", *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 8 jan. 1905.

10 "A Allemanha e a paz universal", *Jornal do Commercio*. 14 jul. 1907.

11 Id.

12 Vidal, Gil. "Allemanha e Brasil". *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 13 jan. 1905.

13 "O Brasil em França", *Jornal do Commercio*, 30 jun. 1906.

14 Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI), manuscrito aposto ao Ofício de Buenos Aires de 7 mar. 1906.

15 AHI – 34.6/XXVI-A 7, G 3, m 1.

16 Id.

17 Id.

18 *Grenzboten*, Berlin, 1906.

19 Cf. Perkins, cit., p. 180. Valla, Victor. *A penetração norte-americana na economia brasileira, 1900-1930*. Ministério da Aeronáutica, ITA, 1972 (mimeo.), p. 38-39.

20 Nabuco a Rio Branco, Ariege, 9 set. 1904. AHI-34.6/I, maço 74, pasta s/n.

21 Cf. Valla, Victor, op.cit., p. 38-39.

22 A "Panther", *Gazeta de Noticias*, Rio de Janeiro, 9 dez. 1905.

23 "O caso da Panther", *O Paiz*, Rio de Janeiro, 10 dez. 1905.

24 Lins, Álvaro, op. cit., p. 514-515.

25 Cf. Ibid.

26 Ibid.

27 Apud, Id., p. 518.

28 Apud Costa, João Frank da, op. cit., p. 232. Vejam-se ainda Lins, Álvaro, op. cit., v.2, p. 514-518. Bandeira, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973, p. 172.

29 Cf. e apud Costa, João Frank da. op. cit., p. 233.

30 Ibid.

31 Cf. Lins, Álvaro. op. cit., v.2, p. 512-513.

32 Vejam-se, por exemplo, *La Prensa*, Buenos Aires, 10 dez. 1905. *La Nación*, Buenos Aires, 9 dez. 1905. *Tribuna*, Buenos Aires, 8 dez. 1905.

33 Nabuco a Root, Washington, 14 dez. 1905, apud Costa, João Frank da. op. cit., p. 237-238. Este autor transcreve o documento na íntegra.

34 Apud Costa, João Frank da. op. cit., p. 238.

35 Nabuco a Rio Branco, Washington, 19 dez, 1905, apud, Costa, João Frank da. op. cit., p. 240.

36 A título de exemplo, veja-se "Ainda a Panther", *A Tribuna*, Rio de Janeiro, 14 dez. 1905.

37 *O Germânia*, jornal alemão editado em São Paulo, condenou o ato da Panther inclusive por ter entendido como prejudicial aos interesses comerciais alemães no Brasil. "Julgávamos que os nossos navios de guerra tinham por missão salvaguardar os interesses alemães no estrangeiro; parece, entretanto, que sua tarefa é prejudicar esses mesmos interesses". (Apud *O Paiz*, Rio de Janeiro, 10 dez. 1905).

Globalização e regionalização: dificuldades em sua análise

ANTÔNIO JORGE RAMALHO DA ROCHA*
MARCIA LISSA AIDA**

I – Anarquia e interdependência

Anarquia não é desordem. De fato, embora seja um conceito bastante controverso entre os teóricos das Relações Internacionais (ver, por exemplo, MILNER, 1992; ART e JERVIS, 1992), prevalece entre eles o consenso de que o conceito expressa a inexistência, no plano internacional, de uma autoridade que detenha o monopólio do uso legítimo da violência, o que não implica necessariamente supor que os Estados vivam em um ambiente de guerra de todos contra todos ou que não se comportem de acordo com padrões, historicamente estabelecidos por sua própria interação, característicos do sistema. Em outras palavras, mesmo não existindo um *Leviatã* que estabeleça regras e exerça a coerção sobre os atores no sistema internacional visando ao seu cumprimento, os Estados nacionais tendem a agir conforme um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos no processo decisório em torno dos quais convergem as expectativas dos atores no plano internacional (ver KRASNER, 1982) e o fazem não somente por força de processos de "socialização" e competição, mas também em função da possibilidade, racionalmente percebida, de obter ganhos, ao agir conforme estes regimes internacionais.

Assim, grosso modo, pode-se dizer que os regimes internacionais estabelecem a ordem na anarquia e servem de parâmetros para a previsão do comportamento dos Estados nacionais, contribuindo para uma melhor compreensão das relações internacionais. Não obstante, os Estados não são os únicos atores nas relações

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (1): 75-98 [1995].

* Mestre em Ciência Política pelo IUPERJ, professor do Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília e membro do Centro de Estudos sobre o Pacífico.

** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, pesquisadora da Universidade de Tsukuba (Japão) e membro do Centro de Estudos sobre o Pacífico.

internacionais e, alguns dirão, não são sequer os atores mais importantes. Com efeito, outros paradigmas de análise das Relações Internacionais privilegiam, por exemplo, o papel dos grupos organizados nas diversas sociedades, cujas ações ora são intermediadas pelos Estados nacionais (vistos, aqui, como um conjunto de agências relativamente autônomas, com interesses e racionalidade próprios), ora são levadas a efeito sem que os Estados delas tomem conhecimento. Se isso é verdade, para compreender a evolução das relações internacionais cabe analisar a interação destes atores e sua relação com as organizações internacionais, cada vez mais responsáveis por regular o mercado de interesse destes atores.

O fato é que, inegavelmente, atores como as empresas transnacionais são capazes de transformar a realidade internacional, seja por sua dimensão e poder, seja por deterem tecnologias absolutamente necessárias para a consecução dos objetivos dos Estados nacionais.

Um outro paradigma de análise das relações internacionais ressalta as "contradições", ou melhor, as conseqüências da evolução do sistema capitalista para a interação dos Estados e dos demais atores no plano internacional. Nesse sentido, a evolução das relações internacionais é explicada fundamentalmente a partir das relações econômicas entre Estados e, principalmente, entre classes que ocupam posições diferentes em sociedades que também cumprem distintas funções, conforme uma discutível divisão internacional do trabalho.

Afinal, a que vem esta discussão acerca dos paradigmas teóricos das Relações Internacionais? Por um lado, por sua condição de ciência humana e, por que não dizer, de ciência "jovem", as Relações Internacionais ainda não se caracterizam por possuir um paradigma dominante e, vale dizer, dificilmente se pode imaginar que isto venha a acontecer. Com efeito, cada paradigma privilegia determinados aspectos da realidade internacional, revelando notável consistência lógica interna e correspondência com a realidade. No entanto, ao explicar de maneira coerente determinados aspectos da realidade internacional, não compromete os demais paradigmas que, por sua vez, também explicam satisfatoriamente outros aspectos da mesma complexa realidade internacional.

Por outro lado, os processos de globalização e regionalização ora em curso não são explicados satisfatoriamente por qualquer paradigma de análise aceito pelos teóricos das Relações Internacionais, de modo que sua compreensão depende da combinação de vários paradigmas e, para ser consistente, qualquer análise destes processos utiliza (de maneira explícita ou não) conceitos oriundos destes vários paradigmas.

Este artigo tem o objetivo de analisar especificamente o papel dos Estados nacionais e das empresas transnacionais como atores nas relações internacionais,

em última instância, como responsáveis por estes processos de globalização e regionalização. A segunda seção, a seguir, ressalta o papel dos Estados nacionais e os fenômenos da realidade internacional que lhes coloca oportunidades de conflito e de cooperação. A terceira seção focaliza especificamente o papel (em evolução) das empresas transnacionais que, em alguns casos, chegam a cumprir funções outrora exclusivamente a cargo dos Estados nacionais. Finalmente, uma pequena conclusão retoma os principais argumentos discutidos no texto e procura identificar a necessidade de construir novas visões, coerentes, da evolução da ordem na anarquia.

II – Cooperação e conflito no cenário internacional

O processo de globalização torna o cenário internacional mais complexo, mas não menos conflituoso. Em seu bojo, surgem problemas e desafios comuns aos Estados nacionais e surgem novos atores no sistema internacional. As metáforas e analogias mecânicas outrora utilizadas para entender as relações internacionais perdem muito de seu poder explicativo, em função da fragmentação dos recursos de poder e, em conseqüência, dos pólos mundiais de poder. Já não tem sentido, por exemplo, pensar a atual distribuição de poder mundial a partir da idéia de equilíbrio de poder, tal como se concebe o Concerto Europeu, porque nenhuma potência atual consegue uma projeção nos planos político, econômico e militar semelhante à que alcançavam, em 1815, Prússia, Rússia, Inglaterra, Império Austro-Húngaro e França.

Com efeito, embora os Estados Unidos detenham uma supremacia mundial na esfera militar, ela não é absoluta, uma vez que outras potências detêm recursos nucleares, com poder de destruição total; mesmo no que diz respeito a armamentos convencionais, países como a Rússia, a China, a Índia, a França e Israel, entre outros, possuem-nos em quantidade e sofisticação tais que, se não bastam para intimidar os Estados Unidos, certamente são suficientes para fazê-los reconhecer, digamos, alguma restrição a sua supremacia militar.

Por outro lado, no plano econômico, o Japão, os países asiáticos e a Alemanha - acaso a União Européia - apresentam-se tão dinâmicos quanto os Estados Unidos. Dados que ilustram a importância econômica de alguns destes países indicam que, entre 1979 e 1989, o PIB conjunto do Japão, China e dos Novos Países Industrializados (Coréia do Sul, Cingapura, Taiwan, Tailândia, Malásia e Indonésia - isto é, todos os Novos Países Industrializados, ou NPI's, exceto Hong Kong) cresceu 166%; em contraste com o crescimento do PIB mundial, da ordem de 109% (ver Klare, 1993:138). Ademais, o fenômeno da interdependência tende a tornar cada vez mais difícil julgar isoladamente a importância de cada país, visto que

ao plano econômico - particularmente em sua esfera comercial - cada vez mais adequa-se a idéia de um sistema internacional, no sentido de que a saúde do conjunto depende do bom funcionamento de cada uma de suas partes. Isto não invalida, contudo, o fato de que uma maior dinamicidade econômica destes países tende a ressaltar seu papel político no cenário internacional.

Em paralelo, cabe notar, os países que competem com os Estados Unidos no plano econômico fazem-no em virtude do domínio tecnológico que possuem sobre a produção industrial em setores estratégicos da economia mundial.

Assim, se nenhum país alcança hoje uma projeção internacional nos campos econômico, político e militar é certo que mesmo os países hegemônicos precisam levar em consideração, no cálculo de seus interesses nacionais, senão os interesses de outros países, pelo menos as repercussões que seu comportamento terá sobre o sistema internacional como um todo, em vista da integração de mercados e da inevitável associação de interesses.

No plano econômico, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia deslocou os principais fatores de aumento da competitividade do eixo de custos fixos para o de custos variáveis. Assim, matérias-primas e mão-de-obra baratas já não são fatores cruciais para o aumento da competitividade industrial, porque sua participação no preço final dos produtos é hoje bastante baixa em relação ao que era, por exemplo, há vinte anos; e tende a decrescer. Por outro lado, o desenvolvimento tecnológico e o aumento da escala de produção constituem elementos indispensáveis não somente à manutenção da competitividade das indústrias, mas à sua própria sobrevivência. Vale lembrar que uma coisa e outra favorecem a internacionalização da produção, bem como uma estratégia cooperativa entre as indústrias.

Com efeito, poucas indústrias podem fazer frente, sozinhas, aos vultosos e arriscados investimentos indispensáveis ao desenvolvimento de tecnologia. Ademais, a enorme competitividade característica do ambiente internacional reduz, progressivamente, o ciclo de vida dos bens industrializados, o que os torna viáveis - tendo em vista o volume dos investimentos em tecnologia necessário - apenas quando produzidos em larga escala, preferencialmente para o mercado mundial. Dessa maneira, surge a necessidade de uma propaganda de alcance mundial, que vai ao encontro de uma certa homogeneização das demandas dos consumidores (e para ela contribui), característica do mundo atual. O desenvolvimento tecnológico permite pequenas adaptações da produção às exigências dos mercados locais e as parcerias, que antes serviram para partilhar os custos de produção, agora favorecem igualmente a comercialização. Neste caso, são levados em consideração sobretudo aspectos materiais (a presença física da indústria no país, contornando eventuais medidas protecionistas) e ideológicos, a exemplo de apelos nacionalistas.

A integração das indústrias dá-se não somente em função dos custos de P & D e de comercialização. Com efeito, o financiamento e a produção também têm lugar por meio de alianças empresariais. As bolsas de valores dos principais centros financeiros mundiais estão interligadas, assim como o sistema financeiro internacional, de forma que enormes volumes de capital são transferidos num átimo, sem que os governos nacionais possam controlar este movimento, graças ao avanço tecnológico no campo das telecomunicações. Semelhante avanço no setor de transportes possibilita a produção integrada em setores onde a tecnologia é fator crucial, tais como o automobilístico, o de telecomunicações e o de semicondutores.

Em conseqüência, indústrias que há quinze anos competiam acirradamente hoje vêem como estratégia mais lucrativa a união de esforços com vistas a dominar a tecnologia de ponta em algum setor específico da economia mundial. O caso da indústria de semicondutores é esclarecedor: como observam Cowhey e Aronson, a IBM norte-americana, a Siemens alemã e algumas indústrias japonesas firmaram uma aliança para pesquisa e produção, visando a limitar os riscos políticos, financeiros e tecnológicos de seus investimentos (ver Cowhey & Aronson, 1993:188).

Dessa maneira, cada vez mais, as empresas deixam de planejar suas atividades levando em consideração a idéia de competição, passando a fazê-lo com base na idéia de cooperação, forma pela qual se observam maiores possibilidades de se aumentar a produtividade. Mais que isso, as empresas planejam, hoje, de maneira regional, senão global, em função de seus mercados. Assim, observa-se que os Estados nacionais perdem gradualmente sua capacidade de utilizar os clássicos instrumentos de controle macroeconômico, simplesmente porque a produção já não se limita pelas fronteiras nacionais - não estando, portanto, inteiramente sujeita às decisões de cada governo.

Nesse contexto, o modelo de desenvolvimento "Keynes at home, Smith abroad", tão em uso nas duas últimas décadas, perde eficiência; e os Estados precisam, cada vez mais, concertar ações e preocupar-se com os impactos de suas decisões sobre o cenário internacional. Cabe questionar, então, o papel reservado aos Estados nacionais nos dias que correm. Com efeito, há quem aponte a absoluta disfuncionalidade dos Estados nacionais contemporâneos face às exigências da economia moderna e defenda sua extinção pura e simples, que daria origem a pequenos Estados regionais, cujo tamanho ideal corresponde aproximadamente ao estado de São Paulo (ver Ohmae, 1993). Em contraste, há outras possibilidades, todas centradas na idéia de cooperação, variando apenas a forma por que, espera-se, esta cooperação venha a ter lugar.

Nesse sentido, a livre circulação de informações é vista como fator promocional de diferentes modalidades de integração. De fato, tal globalização no

plano econômico acontece simultaneamente a uma descentralização da informação, logo, em alguma medida, do poder (nesse sentido, é estimulante a discussão de Toffler, em seu *Powershift*) e a uma certa homogeneização de valores e harmonização de procedimentos em determinados setores da vida internacional. No limite desta interpretação, enxerga-se o mundo do pós-Guerra Fria como sendo o fim da história, em vista da imposição da ideologia liberal-democrática às demais formas de interpretar a organização das sociedades. Embora ofereça instrumentos para melhor compreender os valores do Ocidente, a polêmica tese de Fukuyama (1992) vê-se questionada pelos acontecimentos históricos, sobretudo pelo recente avanço das guerras étnicas e do fundamentalismo islâmico - inclusive por meios democráticos, como foi o caso da Argélia.

De todo modo, é inegável que as elites dos principais países ocidentais compartilham valores e visões de mundo semelhantes, criando condições para um estreitamento das relações internacionais. Tais valores são, em alguma medida, condicionados pelas demandas da economia atual. Assim, mesmo o desenvolvimento da tecnologia nacional não pode ser alcançado senão por meio de uma integração da economia doméstica à economia mundial. Isto porque o desenvolvimento tecnológico é indispensável à sobrevivência das indústrias nos setores-chave da economia e a melhor maneira de promover este desenvolvimento parece consistir em, de um lado, inserir tais indústrias em um mercado competitivo e, de outro, cooperar com indústrias e centros de pesquisa nacionais e estrangeiros. Vale lembrar que esta integração visceral da economia doméstica à internacional é consensualmente vista como tendo sido um dos fatores que mais contribuíram para o sucesso do modelo de desenvolvimento dos novos países industrializados na Ásia.

Assim, a excelência de valores, visões de mundo e interesses coincidentes favorecem iniciativas de cooperação entre os Estados. Por outro lado, e de maneira paradoxal, objetivos tais como o desenvolvimento da economia nacional, aumento da renda, diminuição dos níveis de inflação e de desemprego, todos tão caros aos Estados nacionais, parecem ser mais facilmente alcançáveis pelo aumento da cooperação entre os Estados, o que implica, em última instância, a renúncia de parte da soberania de cada Estado sobre a tomada de decisões em setores específicos - não raro estratégicos - das economias nacionais.

Outro incentivo à cooperação entre os Estados é colocado pelos problemas ora característicos do cenário internacional. Com efeito, alguns dos principais desafios atualmente colocados a cada Estado nacional não lhes são exclusivos, mas transcendem suas fronteiras: a depredação ambiental talvez seja a questão mais em evidência. O super-aquecimento causado pela destruição da camada de ozônio afeta o globo terrestre, embora suas causas pareçam estar relacionadas à poluição gerada principalmente nos países desenvolvidos.

A violação dos direitos humanos também une, de certo modo, todos os países, embora a mesma definição de direitos humanos esteja mais proximamente relacionada a valores ocidentais. De fato, com base no ideal de defesa dos direitos intrínsecos ao ser humano, sem quaisquer distinções de credo, cor, raça ou origem, há quem professe inclusive o que ficou conhecido por dever de ingerência, a saber, a possibilidade, ou melhor, a verdadeira necessidade de intervenção das organizações internacionais nas circunstâncias em que algum Estado nacional viole tais direitos, ainda no âmbito do seu território. Na declaração de Viena sobre Direitos Humanos, resultado da conferência realizada pela ONU sobre o tema (julho de 1993), atribui-se explicitamente aos direitos humanos a condição de objeto legítimo das atenções da comunidade internacional, rejeitando-se, por conseguinte, o que se considerou um abuso do direito de soberania neste campo.

Relacionado aos direitos humanos, o problema dos refugiados - calcula-se hoje que exista algo em torno de 20 milhões - também revela a necessidade de uma ação concertada dos Estados e parece requerer, no mínimo, a mediação das organizações internacionais. De fato, as necessidades de refúgio para indivíduos que fogem a regimes políticos discricionários e a conflitos étnicos e religiosos não podem ser satisfeitas fora do âmbito da cooperação internacional (para o sucesso de cuja implementação são necessárias ações institucionais). Ademais, atualmente, observa-se também o surgimento de "refugiados econômicos", indivíduos que buscam nos países desenvolvidos melhores oportunidades de emprego e condições de vida.

O tráfico de entorpecentes é outro problema cuja solução não pode prescindir de algum tipo de cooperação internacional, de vez que as redes de produção, tráfico e comercialização funcionam, com extraordinária eficiência, através das fronteiras nacionais.

Por sua vez, o enorme crescimento da população mundial, muito maior nos países pobres, coloca desafios para a comunidade internacional em seu conjunto, em função dos fluxos migratórios, legais ou não. Dados da ONU estimam a taxa média de crescimento da população mundial em 1,7% entre 1990 e 1995, dividida em 0,5% para as regiões desenvolvidas, ou seja, América do Norte, Japão, Europa, Austrália, Nova Zelândia e ex-União Soviética, e em 2,0% para as regiões menos desenvolvidas (ver ONU, 1993:48).

A necessidade de concertação de esforços para resolver tais problemas evidencia-se, efetivamente, nos temas das conferências propostas pela ONU para o começo desta década: 1992 - Meio Ambiente; 1993 - Direitos Humanos; 1994 - População; 1995 - Mulher.

Não pense o leitor, entretanto, que tudo são incentivos à cooperação; nem que ela se dá de maneira pacífica, sem disputas. Na verdade, os processos de

globalização e regionalização ilustram o enorme aumento da interdependência entre os Estados, o que lhes coloca, a um tempo, oportunidades de conflito e de cooperação. Por exemplo, em 1989 os gastos dos Estados Unidos com defesa atingiram 24,6% do orçamento total do Governo, taxa semelhante à de Israel e muito menor, ainda em termos percentuais, do que os gastos dos Emirados Árabes Unidos (43,9%), bem como da Iugoslávia (53,4%) (ver ONU, 1991:225). Os gastos militares do Japão e dos NPI's asiáticos - todos, exceto Hong Kong - por sua vez, aumentaram em 62% entre 1979 e 1989, a saber, de US$ 31,7 bilhões para US$ 51,4 bilhões, enquanto a China aumentou anualmente seus gastos militares em cerca de 60% entre 1985 e 1991 (ver Klare, 1993:138-139).

Tais estatísticas parecem indicar que as desconfianças no plano internacional continuam bastante fortes, embora o fim da Guerra Fria tenha provocado uma diminuição dos orçamentos de defesa, sobretudo os das grandes potências. Se já não existe uma disputa ideológica entre as grandes potências, gerando uma tensão difusa no mundo inteiro, agora há zonas de tensão, com causas específicas, espalhadas pelo globo. É inegável a corrida armamentista em curso na Ásia, sobretudo depois que os interesses da Rússia se tenham direcionado para esta região, face à afirmação política e militar dos países da Europa Oriental. No Oriente Médio, principalmente por motivos culturais e religiosos, surgem problemas de segurança que afetam o mundo inteiro - a recente Guerra do Golfo parece ser o exemplo mais ilustrativo.

Trata-se do conflito de civilizações, de que se ocupou Huntington, em polêmico ensaio (ver Huntington, 1993). Vista inicialmente como um confronto entre o Ocidente e o Mundo Árabe, em particular o Islão, sobretudo por líderes árabes - a exemplo do Rei Hussein, da Jordânia - a Guerra do Golfo evidenciou a possibilidade de um conflito de proporções assustadoras, caso se formasse uma coalizão árabe para levar adiante o que se quis fazer crer fosse uma "Jihad", ou guerra santa. Não por acaso, a maioria dos esforços diplomáticos dos Estados Unidos, uma vez assegurada a participação dos países europeus e a coordenação das ações militares sob os auspícios e a bandeira da ONU, voltou-se para a inclusão de países árabes na coalizão que se formara para combater o Iraque.

De fato, a legitimação das ações militares do Ocidente pelas organizações internacionais, embora indispensável, não era suficiente para evitar uma oposição do conjunto dos países árabes, de conseqüências imprevisíveis. Era imprescindível, pois, assegurar senão o apoio ao Ocidente, pelo menos a neutralidade de países como o Egito, a Síria, o Líbano e a Jordânia. Outra não foi a percepção de Saddam Hussein, que procurou angariar o apoio dos países árabes ao bombardear Israel. Uma resposta militar de Israel certamente teria tornado a situação ainda mais tensa e de difícil solução. Por outro lado, fosse Saddam Hussein uma liderança inconteste e confiável para o mundo árabe, a guerra poderia ter-se prolongado indefinidamente.

O fato é que a guerra apenas trouxe à luz oposições mais fundamentais, de natureza cultural, que podem colocar dificuldades para a promoção da cooperação internacional. Com efeito, as identidades culturais parecem ter ganho força depois do desaparecimento das disputas ideológicas, quase absolutas e próprias do período da Guerra Fria. Por um lado, surgem as identidades referentes às situações econômicas dos países, levando analistas a pensar cada vez mais em termos de conflito Norte-Sul, tendo em mente que o Equador constitui, neste caso, antes uma linha formada por indicadores econômicos, como o coeficiente de Gini, a renda *per capita*, a produção industrial e científica, o consumo de energia elétrica e o volume do comércio exterior. Por outro lado, a disfuncionalidade dos Estados nacionais no âmbito de uma economia globalizada torna viável a existência de pequenos Estados e parece estar levando os povos a procurar identidades mais profundas, anteriores à constituição dos Estados nacionais: em suma, valores culturais, obra de dezenas, não de três ou quatro séculos.

Nesse sentido, pode-se questionar a aparente tendência apresentada pelo sistema internacional, nos últimos anos, de buscar institucionalizar as relações entre os Estados. Não tanto pela ameaça que se observa à própria existência dos Estados nacionais, que ainda devem permanecer como a principal unidade de análise das relações - que, afinal, são internacionais, entre Estados nacionais, mais que entre nações; mas pelo fato de terem sido as organizações internacionais - isto é, as entidades que surgiram, historicamente, com o objetivo de organizar de maneira institucional as relações internacionais - inspiradas por valores ocidentais e por terem suas raízes fincadas sobretudo na História do Ocidente.

Da mesma forma, argumenta-se que as disputas entre os atores do cenário internacional são motivadas por fatores de origem, em última instância, ocidental. Assim, mesmo nas civilizações confuciana e islâmica - para limitarmo-nos àquelas cujos valores contrastam expressivamente com os do Ocidente e são, aqui, mais conhecidos - busca-se um *modus vivendi* inspirado originalmente pela civilização ocidental: consumo de bens industrializados de alto teor tecnológico; seguridade social; conforto material; aumento do número de horas de lazer, bem como de atitudes individualistas; consumo da cultura universal; entre outros. Os novos empresários chineses, trajados em terno e gravata e munidos de telefones celulares, bem como os grupos de *rock* japoneses e islâmicos constituem marcantes exemplos da difusão da cultura ocidental. Mais que isso, vale lembrar que estes exemplos ilustram, por assim dizer, "o lado da demanda" da presença ocidental em países onde predominam outras culturas, países cuja estrutura de produção assume, crescentemente, um padrão "ocidental".

Com efeito, no bojo do processo de globalização, a enorme interdependência econômica de países situados nas mais variadas latitudes e longitudes, logo, também

de civilizações distintas, coloca-lhes incentivos para não deixar diminuir este padrão institucional de regulação de interesses. Em outras palavras, ainda que se questione, com base nas diferenças culturais, o fortalecimento das organizações internacionais destinadas à coordenação política da comunidade internacional, o que implica, em alguma medida, a perda de parte da soberania pelos Estados nacionais, dificilmente se pode questionar a tendência ao fortalecimento das organizações destinadas a regular os interesses *econômicos* dos Estados, ou melhor, dos grupos econômicos mais poderosos neles sediados - cada vez menos representados pelos Estados nacionais e mais desejosos de uma ordem econômica e financeira estável no plano internacional.

Outro aspecto que torna mais complexo o problema da estabilidade na esfera internacional, inclusive de suas instituições, diz respeito ao domínio das tecnologias avançadas, de que dependem os mais sofisticados armamentos: o Japão, por exemplo, domina as tecnologias embora ainda não possua os armamentos - o que não o impede de fornecer esta tecnologia aos Estados Unidos. De alguma maneira, este fenômeno exige uma análise dos potenciais militares dos países hegemônicos baseada em premissas não exclusivamente nacionais. Fundamentalmente, a maneira pela qual os analistas demonstram preocupar-se com estes fenômenos consolida-se em seus esforços com vistas a compreender a formulação e consolidação dos regimes internacionais, bem como o papel que eles desempenham no estabelecimento de uma ordem estável no sistema internacional anárquico.

Assim, o problema da segurança no plano internacional continua a colocar entraves a uma ação cooperativa entre os Estados, embora, desde os anos 60, se questione a guerra como sendo a última instância a ser efetivamente utilizada no caso de disputas políticas, em função da idéia de *overkill*.

Vale salientar que a própria definição de segurança e, a partir dela, de estratégia para o atingimento dos interesses nacionais, já sofre modificações, incorporando os aspectos econômicos e procurando ressaltar a necessidade de se combinar aspectos competitivos e cooperativos. Um bom exemplo deste tipo de análise observa que existe, de um lado, um elemento cooperativo nas estratégias dos Estados nacionais neste mundo globalizado, a saber, a necessidade de se criar uma infra-estrutura estável para o estabelecimento do conjunto de *networks* em que se transformou a economia mundial; de outro lado, um elemento competitivo, baseado na idéia de que a distribuição de riqueza e de poder continuará a ser uma preocupação dos Estados nacionais, que conservarão seus objetivos nacionais e que esta competição econômica e política pode oferecer ameaças reais à estabilidade da ordem internacional, de algum modo, recuperando e enfatizando o pensamento neo-realista (ver Golden, 1993).

Também há quem aponte a tendência à crescente oligopolização da

economia internacional, o que tende a promover a consolidação de novos atores econômicos, financeiros e, no limite, também políticos, provocando desequilíbrios no sistema internacional. Assim, as empresas mais dinâmicas nos países avançados - agora integradas! - tenderiam a esgotar seus ganhos sobre bens de um determinado padrão tecnológico que, quando passíveis de serem produzidos por empresas ao redor do mundo, seriam abandonados e substituídos por produtos de uma sofisticação tecnológica superior, ao alcance apenas de tais empresas "de ponta" que, de certo modo, estabeleceriam as regras, os padrões de consumo da economia globalizada. Por exemplo, argumenta-se que as indústrias fonográficas do Japão, dos Estados Unidos e da Europa estariam agora colhendo os últimos lucros no mercado mundial de *compact discs* - hoje plenamente competitivo, face à dinamicidade dos NPI's asiáticos e, porque não dizer, do Brasil - e partindo para a implementação de um novo padrão de consumo, caracterizado pelos *video lasers*.

Embora encontre respaldo empírico na recente evolução da economia internacional, esta visão sofre críticas; de um lado, por desconsiderar o crescimento de algumas empresas sediadas sobretudo nos NPI's asiáticos; e, de outro lado, pela excessiva influência que atribui aos governos dos países avançados sobre suas respectivas economias.

Assim, o entrelaçamento de seus interesses - e o de suas economias - parece promover, pelo menos no longo prazo, a diminuição das ameaças potenciais e a criação de uma certa solidariedade entre os Estados. Afinal, quanto mais integradas as economias e sociedades, tanto mais cada Estado nacional terá a perder com uma possível ameaça a outro Estado, em cuja estabilidade sua segurança econômica, logo, parte de seu próprio interesse nacional, estejam apoiados. De certa maneira, cada vez mais, os interesses nacionais não são apenas nacionais, mas transnacionais.

Nesse cenário de crescente interdependência, as organizações internacionais constituem um meio pelo qual a ação cooperativa pode ser levada a efeito pelos Estados nacionais de maneira estável, segura e continuada. Em seu interior, manifestam-se não apenas os interesses dos Estados nacionais, mas de diferentes organizações que compõem estes Estados e das agências burocráticas das próprias organizações, além das empresas multinacionais ou transnacionais e outros grupos de pressão. De certo modo, a teoria dos jogos ganha força, na medida em que supõe a racionalidade destes atores no âmbito das organizações internacionais e, num sentido mais amplo, nas relações internacionais. Os regimes internacionais, por seu poder explicativo, constituem outra vertente teórica que chama a atenção dos analistas, assim como a economia política, que procura relacionar as variáveis políticas e econômicas, em especial o comportamento de atores políticos e econômicos, dentro e através dos Estados nacionais.

III – Da economia nacional para a economia regional e global

A idéia formulada por Gélson Fonseca Jr. (1990) de que a história andou mais rápido do que a capacidade regional de adaptação ao seu dinamismo, corrobora a necessidade de matização das macroteorias sobre as relações internacionais em função dos acontecimentos que se processam historicamente.

Se, para muitos estudiosos, o sistema internacional atingiu uma etapa de desestrategização, pode-se questionar até que ponto as considerações geopolíticas deram lugar a um cenário moldado por perspectivas geoeconômicas e, diante desse quadro, como podem ser compatibilizadas as idéias de corporações globais com pequenas organizações, de Estados regionais com blocos regionais, da perspectiva liberal estado-mercado com o questionamento do futuro do Estado nacional, bem como a funcionalidade do *hegemon* frente à estruturação da tríade econômica Estados Unidos-Europa Ocidental-Japão. A dificuldade de definição de uma hierarquia para o tratamento das questões que emergem num cenário onde se consideram as perspectivas de anarquia e interdependência e os debates em torno da nova (des)ordem mundial é nítida. De qualquer forma, como salienta Drucker (1986:768), os práticos, quer no governo quer nos negócios, não podem esperar até que haja uma nova teoria. Eles precisam agir, sendo mais provável que suas ações tenham maiores chances de ser bem sucedidas na medida em que sejam baseadas nas novas realidades de uma economia mundial em mudança.

O estudo de algumas das realidades da economia mundial em mudança envolve a necessidade de delimitações teóricas e também conceituais. O estudo dos processos de globalização e regionalização, que se apresentam como paradoxos à primeira vista irreconciliáveis, parece ser enriquecido pela incorporação da função desempenhada pelas empresas ditas internacionais. Consideradas como atores nas relações internacionais, estuda-se o seu papel sobre diversos enfoques. Alguns salientam o impacto dessas instituições no balanço de pagamentos, no comércio internacional e na divisão internacional do trabalho. Outros examinam o relacionamento entre os Estados nacionais e as corporações internacionais (cujos limites ultrapassam as fronteiras nacionais artificiais) em termos da soberania, do imperialismo político-econômico, das questões países de origem-países anfitriões, ou da teoria dos conflitos de leis.

Há, pois, a necessidade de compreensão do papel desempenhado pelas empresas com atividades internacionais, agentes fundamentais dos processos de globalização e regionalização, sob a perspectiva da sua interação mútua e com os Estados nacionais, bem como as transformações internas que elas vêm levando a

efeito com vistas a adequar-se à nova realidade global. Diante da restrição da abordagem, que poderá ser complementada pelos inúmeros textos que versam sobre o tema sugeridos ao longo do trabalho, pretende-se, aqui, avaliar como os fatores conjunturais, estruturais e institucionais atuaram, e atuam, no sentido de prover o relacionamento entre o interesse nacional e os interesses privados.

Diversamente da economia mundial, a economia-mundo ocupa uma determinada porção do planeta, submetendo-se a um pólo, uma grande capital econômica, apresentando-se hierarquizada em zonas econômicas decrescentes. A importância da percepção das diferenças que se configuram entre a economia mundial e a economia-mundo mescla-se com o debate que se processa em torno da regionalização, entendida como um fenômeno paralelo à globalização.

Diferentemente de tais paralelismos, o horizonte de diferenciação entre as empresas multinacionais e as empresas transnacionais, com a delimitação de suas características específicas e do seu papel no cenário internacional, enfrenta caminhos controversos na literatura disponível. Apesar de ter sido dito que não parece adequada a definição de empresas multinacionais, tendo surgido então o conceito de empresas transnacionais e até mesmo de empresas globalocalizadas (ou empresas localizadas globalmente), as dúvidas com relação a uma uniformidade conceitual parecem perdurar.

Na percepção de Merle (1981), entre todos os tipos de firmas multinacionais, existe pelo menos um ponto comum: a internacionalização das atividades atende a um objetivo estratégico baseado na utilização de todos os recursos do espaço por uma ação integrada. Assim, se a redefinição do espaço econômico mundial passa necessariamente pela consideração dos cenários da globalização e regionalização, convém adotar uma postura de abstração ante algumas dificuldades que se apresentam, tendo em vista entender como a internacionalização das empresas afeta os processos em curso e que papel ela vem a desempenhar na (des)ordem internacional.

Na base da reestruturação da ordem econômica internacional encontram-se o caos monetário da década de 30, a renúncia à ortodoxia do padrão ouro, o protecionismo, a política de auto-suficiência e a imersão no nacionalismo, que parecem ter levado a distorções massivas na economia internacional - com a imposição de barreiras, a cartelização das indústrias domésticas e internacionais e a proliferação de acordos comerciais bilaterais - e revelado a necessidade de criação de uma ordem liberal e multilateral, expressa numa trinca de instituições econômicas internacionais: a Organização Internacional do Comércio (cujo naufrágio prematuro deu lugar ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Assim, o surgimento das empresas multinacionais-transnacionais estaria ligado ao estabelecimento da ordem econômica internacional do pós-II Guerra Mundial, que reduziu o protecionismo e estimulou a recuperação do comércio mundial e foi ainda mais encorajado pela decisão dos Estados Unidos de abandonar o padrão ouro, seguida pela liberalização dos controles cambiais. Muitas análises consideram, ainda, que o fenômeno adquire significado ainda maior com os processos de descolonização, já que o rompimento dos laços de dependência metrópole-colônia levou a um novo *status* para as empresas de origem estrangeira presentes nos territórios coloniais, consideradas não mais como uma entidade nacional.

Durante a década de 70, o que se verificou foi o aumento da concorrência internacional e a preponderância dos fluxos financeiros em relação ao comércio de manufaturas e serviços, com a globalização dos mercados financeiros. Argumenta-se que se antes era necessário que se atingisse o equilíbrio entre as forças do triângulo estratégico, formado por clientes, concorrentes e companhia, no novo cenário duas outras forças passam a ser levadas em conta: país e câmbio. As forças produtivas de diversas nacionalidades verificam uma necessidade cada vez maior de contornar as barreiras protecionistas por meio da exportação de investimentos diretos e *know-how*. Em paralelo, estas mesmas barreiras protecionistas foram gradualmente diminuídas, no âmbito das sucessivas rodadas de negociação do GATT. Ademais, alguns atores globais passaram a diluir o risco cambial com manipulações financeiras em vez de mudar a base de produção, propagando-se assim os movimentos especulativos.

Às crises da década de 80, ao declínio da hegemonia norte-americana e à emergência dos problemas globais, soma-se a globalização da atividade empresarial. No presente, anuncia-se um novo regime para governar o mundo globalizado-regionalizado com base na necessidade econômica atual, deixando de lado os regimes pós-guerra das Nações Unidas, baseados nos modelos da Guerra Fria ou nas idéias dos "clubes" Norte-Sul.

Segundo Oman (1994:7), a globalização e a regionalização consubstanciam um duplo desafio para as empresas e os governos dos países em desenvolvimento. Relacionando-se, interagindo e, com freqüência, convergindo - sendo a primeira essencialmente um processo centrífugo e a outra um processo centrípeto - elas não são necessariamente antagônicas. A globalização é definida como um processo impulsionado pelas forças microeconômicas das estratégias e comportamentos das empresas, que tendem a promover a integração regional *de facto* e a fomentar os ajustes regionais *de jure* entre os governos. Enquanto isso, a regionalização apresenta-se como um processo político, promotor da globalização na medida em que

incrementa as forças competitivas dentro da região, podendo ainda ser um fenômeno econômico "natural" impulsionado pelas mesmas forças microeconômicas que fomentam a globalização.

A grande questão que se coloca, a partir daqui, é que as mudanças assumiram uma forma demasiado complexa, que acabam por levar a um cenário onde conceitos, linguagens e situações se confundem: o nacional, o regional, o internacional, o multinacional, o transnacional, o global e o mundial desafiam a imaginação dos analistas de uma realidade em constante mutação. O entendimento da natureza das transformações sofridas no decorrer do período mais recente da história da humanidade passa, assim, por uma verificação do papel das empresas internacionais dentro da moldura de um moderno mundo econômico surgido há mais ou menos 220 anos. Hymer (1978: 36) salienta que, desde o início da revolução industrial, verificou-se a tendência da empresa aumentar suas dimensões, passando da oficina à fábrica, à empresa nacional, à empresa multidivisional e à empresa multinacional. Com um crescimento qualitativo e quantitativo em cada etapa, as empresas foram adquirindo uma estrutura administrativa mais complexa para coordenar suas atividades e um cérebro maior para planejar a sua sobrevivência.

Hoje, porém, como lembra Nakano (1993: 12), uma nova forma de organização das transações econômicas está se desenvolvendo - a *network*. Em algumas partes da rede global das empresas, o mercado e a hierarquia, e também a matriz, são os instrumentos de coordenação das atividades, com as filiais a eles se subordinando. Enquanto isso, em outras partes, predominam mecanismos de cooperação e reciprocidade entre consumidores, fornecedores, produção, comercialização, P & D e *marketing*.

Assim, seja pela teoria da integração vertical da organização industrial ou pela teoria do investimento horizontalmente integrado - expressa na visão do ciclo do produto - um fato de destaque é que se analisa a importância das empresas multinacionais-transnacionais sob a ótica de que elas teriam sido as responsáveis pela expansão da interdependência econômica global, das áreas comercial e monetária ao campo da produção industrial. Ao mesmo tempo, em jogos dos quais se esperam resultados com soma diferente de zero e compensadores, a busca de vantagens comparativas, vantagens competitivas e vantagens compensadoras dos custos e riscos de se operar em um ambiente culturalmente diverso e não familiar parece ser um fator de peso na definição das estratégias das corporações internacionais.

Logo, a verificação de como se deu a transição do domínio do carvão mineral às telecomunicações e à terceirização, da Companhia das Índias Orientais à emergência de um quadro marcado pelas empresas internacionais, dos Estados

nacionais para os grandes blocos regionais (e mesmo para pequenos Estados regionais), revela que o desenvolvimento econômico e a crescente interdependência têm evoluído simultaneamente através do comércio, movimentos de capitais, migração e transferência de tecnologias. Nesse processo, o lugar de destaque ocupado pelas empresas nas relações econômicas internacionais manifesta-se não só na promoção do desenvolvimento econômico, mas também na evolução social, política e cultural da aldeia global e talvez, ainda, no "fim da história" (ver Fukuyama, 1992).

Atualmente, muitas empresas americanas, européias e japonesas estão se concentrando não mais na produção nacional, mas na produção global. Nesse sentido, cabe recorrer novamente às concepções de Hymer (1978), segundo o qual a rivalidade entre as empresas diminuirá com o tempo e se converterá em acordos, à medida que as empresas se aproximem de um equilíbrio oligopolista; originando-se assim uma nova estrutura de organização industrial e uma nova divisão internacional do trabalho.

Em um mapa político, os limites entre os países continuam claros, como sempre foram. Mas em um mapa competitivo, um mapa que mostre os fluxos reais *da atividade financeira e industrial, estes limites desaparecem quase por completo.* O mundo sem fronteiras representa um certo esvaziamento, para cada Estado, do controle sobre tradicionais instrumentos em seu poder, como a moeda e a política fiscal, fornecedores de um poder de intervenção na economia e na sociedade. Além de abalar as camadas governamentais, leva também a reflexões e ações por parte destas, que culminam - por exemplo - em movimentos nos quais se muda de país para empresa o objeto de aplicação de penalidades ou barreiras legislativas protecionistas.

Não obstante, é preciso considerar que, ao mesmo tempo em que a globalização se consubstancia como uma resposta estratégica de algumas empresas desejosas de expansão de mercados, o fenômeno apresenta-se também em outro nível.

Em 1957, com o lançamento do Sputnik, inicia-se não somente a era espacial, mas também a era da comunicação global por satélite e a globalização levada a efeito pela revolução da informação. De acordo com Naisbitt (1983:12), os satélites fizeram a Terra voltar-se para dentro de si mesma. Unificando o planeta, inclusive a camada mais próxima do espaço exterior, e somados ao grande aumento na capacidade dos computadores, programas, cabos de fibra óptica, geraram a unificação dos mercados mundiais e possibilitaram o fluxo das informações - econômicas, políticas, culturais - em tempo real. Mais impressionante ainda, possibilitaram a transição do dinheiro para a eletrônica, com as transações comerciais e financeiras sendo realizadas por meio de elétrons, na velocidade da luz. O fluxo de

notas foi substituído por transações eletrônicas, durante 24 horas por dia, retomadas num mercado de capitais quando outro encerra seu expediente. O problema que se observa é que o dinheiro passa a ser comercializado como uma commodity qualquer, em formas de negócio não agregadoras de valores. De qualquer maneira, tal fato expressa de forma sintomática como se deu a globalização no âmbito da aldeia global, ou das aldeias globais; globalização esta que vem se somar àquela promovida pelas empresas, sendo os dois processos complementares e interdependentes num mundo onde anarquia não significa necessariamente desordem. Mas, cabe observar, esta globalização financeira ocorreu de maneira muito mais livre de controles governamentais do que a globalização do comércio e mesmo da estrutura produtiva.

Ao mesmo tempo, é necessário lembrar que na(s) aldeia(s) os problemas apresentam maiores impactos e assumem dimensões impensadas. Assim, acontecimentos que vão do aquecimento global à explosão demográfica sugerem que as novas ameaças à segurança e à estabilidade nacional e internacional estão emergindo como substitutas das velhas ameaças de guerra nuclear e guerra convencional em grande escala. Ameaças que, como vimos, só podem ser enfrentadas por uma ação concertada dos Estados nacionais.

No caso específico das empresas, de acordo com Guedes (1993), as instituições internacionais passam a ser um fator fundamental na implementação do entendimento geral de que desenvolvimento econômico e preservação ambiental devem caminhar juntos, com a cooperação substituindo o conflito, não somente para manter o ritmo do progresso sócio-econômico e tecnológico, mas para mantê-lo no sentido de evitar a exploração predatória da natureza e de seus recursos. No âmbito das questões ambientais globais, os Estados nacionais e as empresas (inter)nacionais atuam como atores fundamentais, tendo em vista que as tecnologias e os acordos internacionais, para solucionar problemas globais, exigem a harmonização das decisões do poder público com o empresarial.

Hoje, quando se propagam as crenças de que homens do governo e homens de negócios devem trabalhar conjuntamente no plano global para criar uma nova ordem econômica para o século XXI, é mais nítida a percepção de que algo radical aconteceu no mundo da economia internacional, que não foi causado pelas duas crises de energia da década de 70, nem pelas crises que assolaram os países desenvolvidos e em desenvolvimento na "década perdida". É resultado das rupturas tecnológicas da indústria de telecomunicações e da desregulamentação financeira das principais economias industriais. Nesse sentido, percebe-se que a globalização expressa a concentração extrema de capitais e de capacidade tecnológica nas mãos de um número cada vez menor de gigantescas firmas multinacionais-transnacionais que tendem, cada vez mais, a desenvolver estratégias cooperativas.

A exemplo das grandes potências que juntam esforços com outras, cujos interesses são iguais aos seus, acreditando que a(s) outra(s) tem(têm) recursos que lhes faltam, as corporações enfrentam o fato de que a globalização torna as alianças obrigatórias, absolutamente essenciais a sua estratégia de sobrevivência e de crescimento. Operar globalmente significa, pois, operar com parceiros e isto significa a necessidade de uma crescente complementação das tecnologias, tanto na sua concepção quanto na sua utilização. Implica também a propagação de joint-ventures, fusões e aquisições.

Nesse sentido, conscientes da diversidade de empresas operando internacionalmente, as corporações que se apresentam globalmente localizadas destacam em importância devido aos efeitos que exercem para a integração das economias nacionais. Pode-se analisar tal fato sob a ótica de que, em função de um mercado global, a concorrência entre as empresas as induz a vender e a produzir em todas as principais regiões econômicas do mundo. Assim, não só se beneficiam das economias de escala, como também esperam proteger-se das incertezas das flutuações de moedas, do crescimento econômico diferenciado e da interferência política.

Segundo Ohmae (1991), com as empresas mudando em direção a um modo global de operação, verifica-se um processo com cinco estágios: (i) atividade de exportação, distante e sem familiaridade, de companhias essencialmente domésticas, que entram em novos mercados estrangeiros, ligando-se a revendedores e distribuidores; (ii) a própria companhia assume essas atividades; (iii) a companhia doméstica começa a realizar sua própria produção, marketing e vendas nos mercados-chave estrangeiros; (iv) a companhia passa a ter posição totalmente interna nesses mercados, apoiada por um sistema administrativo completo, que inclui P & D e engenharia; (v) no estágio final, há uma transição organizacional, com a desnacionalização das operações da empresa e a criação de um sistema de valores compartilhado por todos os gerentes ao redor do globo.

A globalização da economia, contudo, levanta um problema político: enquanto a atividade econômica se estende além das fronteiras nacionais, por meio da ação das empresas multinacionais-transnacionais, a soberania permanece entendida como inerente ao Estado nacional. Algumas hipóteses acabam por sugerir que, dentro da retórica da competitividade, cada nação é como uma grande corporação competindo no mercado global, acreditando, por exemplo, que Estados Unidos e Japão competem no mesmo sentido que a Coca-Cola compete com a Pepsi (um combate a tais concepções pode ser encontrado em Krugman, 1994).

Destaca-se, de qualquer forma, que ambos os agentes (Estados e empresas) parecem ser unidades demasiado grandes para operar com eficiência em relação a determinados problemas, enquanto mostram-se, com relação a outros, pequenos

demais. Assim, reformula-se a idéia de redistribuição de autoridade para cima e para baixo, já que eles pressionam não somente as estratégias dos Estados nacionais, mas também, e em larga medida, as corporações "globalocalizadas".

No caso destas, dois cenários emergem: de um lado, a decomposição do centro da corporação em várias redes regionais, que passam a assumir não só a operação, como também a responsabilidade pela elaboração de processos e resultados; de outro lado, parece que muitas empresas saem da filosofia de conglomerados com divisões de riscos em vários tipos de negócios, caminhando para a terceirização, onde pequenas empresas operam no fornecimento de produtos e serviços para terceiros, formando uma grande rede.

Diante da disfuncionalidade do Estado nacional para a organização da atividade humana e administração dos empreendimentos econômicos num mundo sem fronteiras, levantam-se indícios para a ascensão de Estados regionais. A redistribuição da autoridade para baixo gera duas vertentes: o (re)aparecimento das zonas econômicas regionais que tinham sido barradas pelas alfândegas nacionais e sistemas de tarifas; e o risco de desintegração nacional nas sociedades onde as diferenças regionais são alimentadas por disputas étnicas, culturais e fronteiriças.

De qualquer forma, enquanto a própria gênese do Estado nacional enfrentou a resistência de grupos sociais tradicionais, a globalização (em larga medida, resultado de estratégias empresariais e condição para surgimento e prosperidade dos Estados regionais) enfrenta o protesto de grupos e interesses que abrangem desde os nacionalistas econômicos, os isolacionistas e os grupos que desejam proteger sua parcela do mercado interno até os trabalhadores sujeitos à volatilidade das taxas de câmbio e do sistema financeiro internacional.

Quanto à regionalização, segundo Oman (1994), não é de se esperar que as empresas globalmente competitivas e que poderiam constituir-se numa grande força política de oposição ao protecionismo regional atuem no sentido de criar obstáculos, já que muitas dessas empresas estão mais interessadas na possibilidade de redução de barreiras intra-regionais do que preocupadas com o risco de maiores barreiras inter-regionais ao comércio, uma vez que possuem capacidade de produção instalada em todas as regiões importantes. Assim, de acordo com este autor, os responsáveis pela formulação de políticas devem permanecer alertas para o fato de que os mesmos grupos de interesse, que por certo se oporão à regionalização caso não consigam detê-la, e também as empresas mais frágeis, que se acham ameaçadas pelo aumento da competitividade fruto da globalização, provavelmente serão aqueles que procurarão transformar a regionalização em instrumento de proteção regional.

A herança geopolítica nos faz recorrer à idéia citada por Souza (1989:17), segundo o qual muito se falou nos anos da Guerra Fria a respeito dos complexos

industriais-militares para descrever as alianças entre as dinâmicas e rentáveis indústrias de defesa nacionais e as forças armadas. Atualmente, tudo leva a crer que deverão ganhar crescente significação econômica os complexos empresariais-tecnológicos, consubstanciados nas alianças que se formam entre as empresas que dominam a aplicação de inteligência entre si e com as universidades e os centros de pesquisa que também geram esta inteligência, bem como no papel desempenhado pelas fundações. Assim, de certo modo, as grandes empresas internacionais parecem, em situações específicas, absorver tarefas antes restritas à atuação governamental e, eventualmente, emergem como "substitutas" dos Estados nacionais por meio de sua penetração global, embora não possuam uma responsabilidade global. Assim, pode-se até mesmo visualizar um cenário onde convivem paralelamente o Estado-Nação, o Estado-Empresa e mesmo a Empresa-Nação. De qualquer forma, apesar da perspectiva de descentralização do seu poder, ao Estado Nacional *ainda cabe a responsabilidade de negociar e pôr em prática os acordos internacionais* que visam solucionar os problemas globais e o "monopólio da violência legítima" ainda se concentra nas suas mãos. Além disso, o Estado nacional é a unidade organizadora para a qual se voltam instintivamente os povos, quando aparecem desafios novos. Ou, como afirma Paul Kennedy (1993), mesmo que a autonomia e funções do Estado tenham sido enfraquecidas pelas tendências transnacionais, não apareceu nenhum substituto adequado para ocupar o seu lugar como a unidade chave na reação ao desafio global e como o agente preparador de um povo para o século XXI.

Desde 1815, com o fim da expansão napoleônica e com a instalação do Congresso de Viena, a diplomacia (aberta ou secreta) e a guerra (local ou total) têm atuado como mecanismos regulatórios, ajustando o sistema internacional e construindo novos paradigmas da ordem internacional. A Santa Aliança, a Liga das Nações e a ONU constituem os principais arcabouços político-institucionais a partir dos quais se pretendeu instaurar a ordem.

Diante dos imperativos da realidade pós-Guerra Fria, marcada por transformações radicais, embora pacíficas, no sistema internacional, consolida-se o seu reordenamento mediante o deslocamento da diplomacia de uma orientação voltada para a *high politics* (preocupações com o perigo da guerra e a necessidade de evitá-la) para uma abordagem mais abrangente e que leva em conta as questões de bem-estar *nos foros internacionais traduzidas numa low politics na diplomacia.*

Adicionalmente, coloca-se que a identificação de fatores estruturais, conjunturais e institucionais na economia mundial e na economia-mundo, permite visualizar que as profundas transformações no mundo da política e no mundo dos negócios possuem raízes comuns, levando a alterações substanciais na condução da diplomacia e na consideração das políticas industriais e das políticas (econômicas)

externas como parâmetros para o entendimento do papel a ser desempenhado pelos governos, pelos Estados, pelos cidadãos e pelas firmas no estudo das relações internacionais, num cenário cada vez mais globalizado e regionalizado, onde os interesses transnacionais complementam-se com o interesse nacional.

Visualiza-se então que a percepção de alguns cenários oriundos das mudanças estruturais frutos dos processos de regionalização-globalização, da internacionalização do capital e da produção e a diversidade das respostas dos diversos atores, tendo em vista as tendências conjunturais reinantes ou mesmo as limitações de sua própria estrutura institucional, só pode ser efetivada dentro de um contexto que congregue teoria, história e prática.

IV – Conclusão

A dificuldade de compreender a evolução contemporânea das relações internacionais e, em especial, os processos de globalização e regionalização certamente está relacionada com as transformações que Estados nacionais e empresas com operações internacionais (atores com que nos preocupamos neste texto) vêm sofrendo em sua natureza, em seu papel, em sua estrutura, em suas funções e comportamentos.

O cumprimento das funções básicas dos Estados nacionais simplesmente já não pode ter lugar sem uma concertação; a própria noção de segurança e soberania nacional precisa ser repensada num mundo sem fronteiras; ademais, e de forma crescente, as agências burocráticas transnacionais ganham autonomia e a unificação da ação do Estado no plano internacional parece passível de ocorrer apenas em situação de crise, na medida em que a interação do Estado com as empresas e com as organizações supranacionais acontece setorialmente.

Em paralelo, em sua atuação através das fronteiras, as empresas fundem-se, associam-se, comercializam tecnologia, produtos e capacidades específicas, ao mesmo tempo em que competem (ou dividem, conforme o setor produtivo) por mercados. Para tanto, sua estrutura requer constantes transformações, em busca da eficiência e agilidade indispensáveis a sua sobrevivência, entre as quais podemos destacar a crescente preocupação com o aperfeiçoamento, a segurança e bem-estar de seus trabalhadores, tomando para si, em alguma medida, atribuições outrora a cargo dos Estados nacionais.

Nesse contexto, as perspectivas de análise das relações internacionais em voga apenas enfatizam diferentes parcelas da complexa realidade internacional, e o

fazem bem, mas sem oferecer um arcabouço teórico consistente, capaz de gerar um entendimento dos processos de globalização e regionalização.

Na verdade, estas perspectivas complementam-se e ainda não parecem suficientes para promover uma explicação satisfatória do papel dos Estados e das empresas como agentes transformadores da realidade internacional, em particular no que diz respeito aos processos de globalização e regionalização; nem, muito menos, das transformações a que eles estão sendo submetidos frente a estes processos. De fato, a ação combinada destes atores, além das organizações internacionais, parece ser responsável pela evolução das relações internacionais no sentido de uma integração cada vez mais profunda de todas as suas unidades em um processo que foge ao controle destes atores, considerados isoladamente. Inevitavelmente, isto gera certa insegurança no plano internacional, visto que não é possível prever com relativa segurança qual será o próximo estágio deste processo, pois o sistema continua a sofrer as conseqüências de sua estrutura anárquica, embora a interdependência dos vários atores, considerados racionais, pareça contribuir para a previsão de um cenário menos conflituoso em termos militares e estratégicos. Em parte, vale dizer, esta considerável imprevisibilidade decorre da incapacidade dos analistas das relações internacionais de desenvolver modelos teóricos mais abrangentes e consistentes, não obstante seus valiosos e continuados esforços.

Resta apenas conviver com a angústia de buscar a compreensão de uma realidade complexa e dinâmica da melhor maneira possível: testando os atuais e desenvolvendo novos paradigmas. Afinal, nas palavras do poeta,

> "Se as coisas são inatingíveis... Ora,
> Não é *motivo para não querê-las.*
> Que tristes seriam os caminhos não fora
> A mágica presença das estrelas..."
>
> *Mário Quintana.*

BIBLIOGRAFIA

ART Robert & JERVIS Robert (1992). *International Politics*, Boston: Little, Brown and Co.

BELLI Pedro (1991). "Globalizing the rest of the world", *Harvard Business Review*, 50-55, July-August.

CARR Edward H. (1981). *Vinte Anos de Crise: 1939-1945*, Brasília: Editora Universida de de Brasília.

COWHEY Peter & ARONSON Jonathan (1993). "A new trade order", *Foreign Affairs*, 72(1): 183-195.

DRUCKER Peter (1986). "The changed world economy", *Foreign Affairs*, 64(4): 768-791, Spring.

FONSECA Jr. Gélson (1990). "Aspectos da Multipolaridade Contemporânea (notas preliminares)", *Contexto Internacional*, 11(1): 7-32, jan./jun., 1990.

FOSTER Gregory (1993). "America and the world: a security agenda for the twenty-first century", *Strategic Review*, 21(2): 20-29, Spring.

FUKUYAMA Francis (1992). *O fim da história e o último homem*, Rio de Janeiro: Rocco.

GILPIN Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

GILPIN Robert (1981). *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge: University Press.

GOLDEN James(1993). "Economics and national strategy: convergence, global networks, and cooperative competition", *The Washington Quaterly*, 91-113, Summer.

GUEDES Ana Lúcia Malheiros(1993). "O papel da empresa multinacional no contexto de meio ambiente e relações internacionais", *Contexto Internacional*, 15(2): 235-257, jul./dez.

HAGGARD Stephan & SIMMONS Beth (1987). "Theories of international regimes", *International Organization*, 41(3): 491-517, Summer.

HYMER Stephen (1978). *Empresas Multinacionais: a internacionalização da produção*, São Paulo: Editora Graal.

HUNTINGTON Samuel (1993). "The clash of civilizations", *Foreign Affairs*, 72(2): 22-49, Spring.

KENNEDY Paul (1993). *Preparando para o século XXI*, Rio de Janeiro: Campus.

KEOHANE Robert & NYE Joseph (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little Brown.

KEOHANE Robert & NYE Joseph (1974). *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Ma.: Harvard University Press.

KEOHANE Robert (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

KLARE Michael (1993). "The next great arms race", *Foreign Affairs*, 72(3): 136-152, Summer.

KRASNER Stephen (1982). "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Organization*, 36(2): 185-205, Spring.

KRUGMAN Paul (1994). "Competitiveness: a dangerous obssession", *Foreign Affairs*, 73(2): 28-44, March/April.

MERLE Marcel (1981). *Sociologia das Relações Internacionais*, Brasília: Editora Universidade de Brasília.

MILNER Helen (1992). "International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses", *World Politics*, 44(3): 466-495, April.

MONETA Carlos (1993). "Alternativas da integração no contexto da globalização", *Contexto Internacional*, 15(1): 97-118, jan./jun.

NAISBITT John (1983). *Megatrends: as dez grandes transformações ocorrendo na sociedade moderna*, São Paulo: Abril Cultural/ Círculo do Livro.

NAKANO Yoshiaki (1994). "Globalização, competitividade e novas regras de comércio mundial", *Revista de Economia Política*, 14, 4(56): 7-30, out./dez.

NYE Joseph (1990). *Bound to Lead: the Challenging Nature of American Power*, New York: Basic Books.

OHMAE Kenichi (1993). "The rise of the region state", *Foreign Affairs*, 72(2): 78-79, Spring.

OHMAE Kenichi (1991). *Mundo sem Fronteiras*, São Paulo: Makron.

OMAN Charles (1994). "O desafio para os países em desenvolvimento", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 39: 6-15, abr./maio/jun.

ONU (1993). *Relatório Anual: Fundo das Nações Unidas para População* (FNUAP), New York: Oxford University Press.

ONU (1991). *Relatório Anual: World Development Report/World Bank*, New York: Oxford University Press.

SOUZA Carlos Cézar (1989). "*Empresas brasileiras na década de 90: o desafio da internacionalização*", Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais, Universidade de São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, nov.

STRANGE Susan (1992). "States, firms and diplomacy", *International Affairs*, 68 (1): 1-15, January.

VIOTTI Paul & KAUPPI Mark (1987). *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, New York: MacMillan.

WALTZ Kenneth (1979). *Theory of International Politics*, Reading, Mass.: Addison Wesley.

WRISTON Walter D. (1992). *The twilight of sovereignty: how the information revolution is transforming the world*, New York: Scribner.

Duas visões da APEC (Conselho Econômico da Ásia-Pacífico)

AMAURY PORTO DE OLIVEIRA *

Não é exagerado dizer que, no Brasil, a opinião pública só registrou a existência do Conselho Econômico da Ásia-Pacífico (APEC, na sigla inglesa de uso generalizado) nos últimos meses de 1993, quando a mídia internacional deu grande relevo, com repercussão na imprensa brasileira, à realização em Seattle (EUA) de uma sessão de cúpula da organização, sob a coordenação do Presidente Bill Clinton.

Seattle era, no entanto, a quarta sessão plenária da APEC, após sua fundação em Canberra (Austrália), em novembro de 1989. As três sessões intermediárias, no nível de Ministros das Relações Exteriores e da Economia, tinham tido por palco capitais do Leste Asiático (Cingapura, 1990; Bangcoc, 1992), quase sem repercussão.

Em Bangcoc, a presidência rotativa da APEC passou aos EUA, com a incumbência de preparar a sessão plenária de novembro de 1993. Começou aí uma *verdadeira operação de cooptação da APEC pela diplomacia econômica dos EUA.* Ainda em Bangcoc, os EUA promoveram a criação de um Grupo de Personalidades Eminentes (GPE), composto por empresários e acadêmicos bem escolhidos, sob a Chefia de C. Fred Bergsten. Teve o GPE por missão preparar o terreno para a rápida institucionalização da APEC, ao arrepio do estilo e das preocupações voltadas para o prazo longo, com que vinham trabalhando os promotores da APEC na outra margem do Pacífico.

O próprio Clinton usou com habilidade o ensejo de diplomacia presidencial dado pelo "ano americano" da APEC. Em julho de 1993, no curso de visita a Tóquio, Clinton convidou os países-membros a que se fizessem representar, em Seattle, pelos respectivos Chefes de Estado ou Governo. Transformada assim em cúpula, a sessão de novembro figurou como a peça central do que a imprensa americana chamou o *triple play* do Presidente: grande encenação de Seattle, passagem da NAFTA no Congresso americano e conclusão feliz da Rodada Uruguai.

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (1): 99-116 [1995].

* Pesquisador do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

A visita ao Japão, suplementada por visita à Coréia do Sul, foi a primeira viagem de Clinton à Ásia, como Presidente. Ele aproveitou a oportunidade para enunciar, em termos candentes, a prioridade que seu governo daria às relações com a Ásia-Pacífico, em desfavor das relações com a Europa. Num discurso solene na Universidade Waseda de Tóquio, Clinton reviveu a velha idéia de Comunidade do Pacífico, proclamando: "A nova Comunidade do Pacífico repousará sobre a reanimada parceria entre os EUA e o Japão"[1]. A expressão passou a figurar proeminentemente nos pronunciamentos oficiais americanos associados à reunião de Seattle, inclusive no título do relatório preparado para a ocasião pelo GPE: "A Vision for APEC - Towards an Asia Pacific Economic Community". A APEC surgiu, na verdade, como o principal foro econômico para a promoção dos propósitos clintonianos em direção ao Pacífico Norte Ocidental.

O ímpeto acelerador e institucionalizador tentado imprimir pelo GPE à APEC encontrou muita resistência da parte dos asiáticos. A cúpula devolveu ao GPE, para estudos mais aprofundados, a proposta de um calendário para a criação da área de livre-comércio da Ásia-Pacífico. O formato de conferência de cúpula para a sessão plenária anual ficou praticamente consagrado, porém. A idéia caiu bem para o responsável pela sessão de 1994, o velho general Suharto, Presidente da Indonésia. Suharto cultiva a posição de líder político mais antigo no poder, na Ásia-Pacífico, reivindicando também o posto de representante máximo das aspirações do Sul junto ao G-7. A cúpula de Bogor (15.11.94) foi momento de glória para ele e de grande satisfação para Clinton.

Ao longo de 1994, o GPE redobrara seus esforços, em entrosamento com os indonésios e com a ajuda de um novo *lobby*: o PBF (Pacific Business Forum), composto exclusivamente de sólidos homens de negócios[2]. Em Bogor, foi decidida a criação da área de livre-comércio, mesmo se não tenha faltado quem acentuasse só ter-se tornado isso possível graças à dilação do calendário de implementação. A meta de 2020 para a arrematação do processo é tão distante que se torna problemática sua finalização. Ainda em Bogor, a Malásia obteve a inclusão de um adendo à Declaração final, ressalvando a não obrigatoriedade do prazo de 2020 para as economias menos desenvolvidas da região.

Em Bogor, a presidência rotativa da APEC passou ao Japão e é válido agora dizer que o rumo a ser tomado pela associação vai depender do espaço que os japoneses queiram ou possam encontrar, na cúpula de Osaka (prevista para novembro de 1995), para uma outra visão da integração econômica da Ásia-Pacífico.

* * * * *

Até a Segunda Guerra Mundial, Pacífico era conceito geográfico cobrindo a vastidão do grande oceano. Foi o desdobramento sobre essas águas do poderio hegemônico dos EUA que permitiu passassem elas a ser consideradas em bloco, como um sistema organizado. "Um lago americano" - começou-se a dizer do Pacífico. Impôs-se a seguir a noção de Bacia do Pacífico (Norte), definida pelo "perímetro de defesa" montado na área pelos EUA: alianças militares com o Japão e Coréia do Sul; duas enormes bases nas Filipinas; um tratado defensivo com a Tailândia; aliança com a Austrália e a Nova Zelândia; e uns quantos ajustes com grupos de ilhas do Pacífico Sul.

É justo dizer que o progresso econômico do Pacífico Norte deveu muito à tranqüilidade assegurada à área pelo guarda-sol nuclear americano. Tudo se passou no quadro da *Pax Americana*, o período de estabilidade hegemônica em cujo seio floresceu a economia internacional liberal definida pelo Sistema de Bretton Woods e pelo GATT. Faz parte da lógica da potência hegemônica estimular alguns países a que se integrem positivamente na economia internacional, enquanto outros são tratados apenas como mercados.

A viga-mestra do sistema hegemônico montado pelos EUA no Pacífico Norte, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, foi a assim chamada "esfera comercial do Oriente": o entrosamento da reindustrialização do Japão com as economias primário-exportadoras do Sudeste Asiático, reduzidas estas a supridoras de alimentos e matérias-primas para o Japão, bem como absorvedoras das manufaturas de baixa e média tecnologia que a novel indústria japonesa era suposta ir produzir [3].

Tudo correu bem até a segunda metade dos anos 60, quando surgiram evidências da perda de vigor da *Pax Americana*: em 1967, a Grã-Bretanha anunciou a retirada das suas forças militares de Cingapura; em 1969, Nixon proclamou a Doutrina Guam, transferindo aos aliados dos EUA a responsabilidade principal pela própria defesa; logo começaria o processo de acomodação de Washington com Pequim, enquanto se mostrava patente a incapacidade dos americanos de dobrar os vietnamitas. Nas duas extremidades do eixo Japão-Sudeste Asiático, governantes e empresários passaram a inquietar-se com o fim previsível de sua tranqüila prosperidade sob o guarda-sol nuclear americano. A criação da ANSEA (Associação das Nações do Sudeste Asiático), em 1967, foi reação típica do novo estado-de-coisas[4].

No Japão, os anos 60 foram período de extraordinário desenvolvimento econômico e, no final da década, podia dar-se como concluído o processo de emparelhamento com a fronteira tecnológica da II Revolução Industrial[5]. Isso fazia aumentar as pressões dos EUA, no propósito de levar o Japão a participar mais concretamente das causas do "mundo livre". Uma das respostas dos japoneses às transformações no contexto regional foi intensificar a promoção da cooperação

econômica no Pacífico Ocidental. Em 1966, o Japão teve papel proeminente na instalação do Banco de Desenvolvimento Asiático. Em 1965, funcionários dos Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda lançaram um programa de Conferências, no nível de Ministros das Finanças ou do Desenvolvimento de países asiáticos, para debater problemas da região. A primeira dessas Conferências Ministeriais realizou-se em Tóquio (1966) e a segunda em Manila (maio de 1967).

O indonésio Hadi Soesastro, do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais de Jakarta, é autor de uma periodização da evolução da idéia de cooperação pan-pacífica que faz autoridade[6]. Distingue ele uma primeira fase, entre 1960-1967, na qual o tema foi preocupação basicamente japonesa. Já em 1960, a Câmara Alta da Dieta começara a examinar a conveniência de uma organização pan-pacífica, através da qual o Japão viesse a contribuir substancialmente para o financiamento de programas de alcance regional, suscetíveis de diminuir a pressão dos EUA pelo maior engajamento do Japão em esquemas defensivos. Com a vantagem adicional, conforme salientavam alguns congressistas, de aumentar a "segurança abrangente" do Japão, graças à melhor circulação dos suprimentos de matérias-primas e dos alimentos no Pacífico Ocidental. Foi em meio a toda essa movimentação que, em 1965, o reputado professor Dr. Kiyoshi Kojima da Universidade Hitotsubashi de Tóquio, apresentou o que é geralmente aceito como o primeiro projeto formal de cooperação pan-pacífica: a proposta para a criação de uma Área de Livre Comércio do Pacífico e Ásia (PAFTA, na sigla inglesa).

A proposta da PAFTA foi sobretudo reação ao estabelecimento da Comunidade Econômica Européia. A perspectiva de um bloco europeu auto-suficiente e crescentemente voltado para si mesmo alarmava os setores econômicos do Pacífico Ocidental, interessados em aceder ao mercado global e a associação proposta por Kojima incluiria, como membros de parte inteira, os cinco países que abrigavam setores desse tipo: EUA, Japão, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Países em desenvolvimento da Ásia-Pacífico poderiam aderir como membros-associados. A reação negativa a esse formato, surgida no Sudeste Asiático, foi uma das razões de não haver prosperado a PAFTA. Mas a razão maior parece ter sido a incapacidade que ainda demonstravam os EUA, do alto de sua posição de líder da economia internacional liberal do pós-guerra, de participar de esquemas regionais suscetíveis de constranger interesses americanos.

A proposta de Kojima refletia, contudo, preocupações bastante generalizadas na Ásia-Pacífico, conforme ele próprio pôde verificar, num circuito de capitais da área, realizado em 1967, por incumbência do Ministro do Exterior, Takeo Miki. Em janeiro de 1968, com o beneplácito do Ministro, Kojima organizou, em Tóquio, a primeira de uma série de conferências, de cunho sobretudo acadêmico, destinada a examinar os prós e os contras da integração econômica regional na Bacia do

Pacífico. É importante observar que a idéia de uma área de livre comércio foi rapidamente descartada e Kojima deixou cair sua proposta nesse sentido.

Hadi Soesastro data da primeira dessas conferências PAFTADs (Pacific Trade and Development) e do lançamento, em 1967, de uma outra série de conferências, patrocinadas estas pelo PBEC (Pacific Basin Economic Council), o início da segunda fase da evolução da idéia de cooperação econômica na Ásia-Pacífico. A principal característica deste período veio a ser a entrada em cena dos australianos, espicaçados em parte pelo temor de que o interesse crescente de setores governamentais japoneses pela cooperação pan-pacífica pudesse ter conseqüências negativas para a Austrália. O PBEC, por exemplo, tinha suas raízes na pregação de teses econômicas por parte de uma organização japonesa criada *pelas quatro principais associações de homens de negócios do país: o Nikkeicho.* Mas a fundação do PBEC foi iniciativa de grupos empresariais do Japão e da Austrália. Dispõe hoje esse organismo não-governamental de um secretariado permanente, sediado no Stanford Research Institute, em Palo Alto (Cal.).

Tanto as PBECs quanto as PAFTADs seguem se realizando com regularidade, havendo aumentado o número de membros, inclusive vários países latino-americanos. Particularmente notável tem sido o trabalho intelectual das PAFTADs, as quais têm atraído um número crescente de economistas voltados para a política e puderam, assim, acumular um amplo acervo de estudos sobre os mais variados aspectos da vida econômica do Pacífico.

Dois acadêmicos estreitamente ligados às PAFTADs - Hugh Patrick, da Universidade de Yale, e Peter Drysdale, da Universidade Nacional da Austrália - batalharam, ao longo das sucessivas conferências, pela mudança do conceito de cooperação, inicialmente vista como integração, para o de cooperação vista como coordenação. Essa mudança de abordagem, que se viria projetar na concepção original da APEC, foi desenvolvida pelos dois professores em um relatório que lhes comissionou, em 1978, o Senado dos EUA, por iniciativa do Senador John Glenn, entusiasta durante alguns anos da idéia da Comunidade do Pacífico. O relatório Patrick-Drysdale permanece como um dos documentos-base do pensamento pan-pacífico, apesar de não haver imediatamente prosperado a proposta dos dois professores de uma Organização para o Comércio e o Desenvolvimento do Pacífico (OPTAD, na sigla inglesa), limitada a servir de foro para a coordenação das políticas econômicas dos países, numa região que se estava mostrando apta a transformar-se em novo centro da vida econômica mundial.

Outro documento que permanece como peça de referência do regionalismo no Pacífico Norte é o relatório apresentado simultaneamente aos Governos de Canberra e Tóquio, em 1976, por dois economistas de nome, ambos já com passagem

por importantes cargos nos seus respectivos países: Sir John Crawford e Saburo Okita. Traçava o relatório as linhas-mestras do relacionamento bilateral Japão-Austrália. Na fase de pós-hegemonia americana em que se instalava o Pacífico Ocidental, o eixo Japão-Austrália iria substituir-se à velha "esfera comercial do Oriente".

O relatório Patrick-Drysdale, submetido ao Senado americano, teve grande repercussão nos EUA e multiplicaram-se lá os grupos de estudos, seminários etc., em torno da possibilidade da Comunidade do Pacífico. No Japão, o recém-eleito Primeiro Ministro Masayoshi Ohira reagiu a essa agitação criando, em março de 1979, um Grupo de Estudo sobre a Cooperação na Bacia do Pacífico, com a missão de assessorar o governo no assunto. O grupo de estudo japones apresentou, em maio de 1980, um alentado relatório, cujas conclusões contrastavam com as expectativas criadas pelo trabalho dos mencionados professores. Na visão do novo relatório, a construção de uma entidade regional do Pacífico, próspera e estável, era tarefa para o longo prazo que deveria começar pelo aplainamento das diferenças culturais entre os países da área. A institucionalização da cooperação econômica só parecia factível já no século XXI.

O governo australiano captou a mensagem japonesa e, em setembro de 1980, patrocinou a realização, na Universidade Nacional da Austrália, de um Seminário sobre a Comunidade do Pacífico. Organizado em estreita cooperação com Tóquio, o seminário de Canberra levou ao lançamento das Conferências sobre a Cooperação Econômica no Pacífico, as hoje bem conhecidas PECCs, que desde 1980 vêm-se realizando religiosamente a cada dezoito meses. Essa movimentação dos anos 1978-80 marca a passagem para o terceiro período da história da cooperação pan-pacífica.

Os anos 80 foram a década das PECCs. Mantidas como realização não-governamental, acolhendo em cada sessão plenária delegações tripartites (acadêmicos, homens de negócios e altos funcionários presentes a título pessoal), as PECCs têm podido levar a cabo amplo e profundo trabalho exploratório dos mais diversos aspectos das relações intrapacíficas, terminando por pesar nas políticas governamentais da região. A filiação no "processo PECC", como dizem de si mesmos os promotores das conferências, é feita através de comitês nacionais livremente constituídos, dentro do formato tripartite, em cada um dos países aceitos no grupo. Montam esses, hoje, a vinte e um ou vinte e dois, inclusive três latino-americanos (Chile, México e Peru). São os comitês nacionais que se responsabilizam, rotativamente, pelas conferências plenárias. Nos intervalos entre elas, países-membros ou até simpatizantes têm-se proposto a sediar seminários, grupos de estudo ou forças-tarefas sobre os mais diversos temas. Parece válido afirmar que as

PECCs vêm traduzindo a visão da cooperação pan-pacífica avançada sob o Governo Ohira. Elas destruíram muitas das ilusões em torno da rápida formalização da cooperação econômica no Pacífico mas, por outro lado, vão mantendo vivo, e até robustecendo, o ideal correspondente. Têm a seu crédito duas importantes realizações: a lenta elaboração de vasta malha de relacionamentos pessoais entre entusiastas oriundos dos quatro cantos do grande oceano e o acúmulo de impressionante massa de informações sobre as necessidades e possibilidades da área.

Em 1989, dotou-se o sistema PECC da primeira instituição permanente de tipo burocrático: um singelo secretariado administrativo, instalado em Cingapura, cuja principal tarefa é a manutenção e guarda do colossal banco de dados coletados em quinze anos de intenso trabalho. A riqueza de experiências e de informações das PECCs está hoje à disposição da APEC que, embora sendo organização governamental, acede via sistema PECC àquela malha de acadêmicos e empresários, dos quais se pode dizer que são os efetivos "tecelões" da cooperação pan-pacífica[7].

* * * * *

A esta altura, parece oportuno começar a buscar resposta para duas indagações que, provavelmente, se estão apresentando no espírito do leitor. Como explicar que mais de trinta anos de esforços dedicados e de alta qualidade, da parte de levas de pan-pacifistas, só recentemente tenham podido traduzir-se numa tentativa séria de institucionalização da cooperação regional, a APEC? E o que é, afinal, essa Ásia-Pacífico que a APEC se propõe representar?

As duas situações cobertas por essas indagações têm muito a ver uma com a outra e ambas são função da marcha concreta das relações econômicas, políticas e estratégicas no Pacífico Norte, no pós-Segunda Guerra Mundial. A linha diretora dessa marcha é a afirmação e posterior declínio da hegemonia dos EUA. Enquanto a preponderância americana foi absoluta, os interesses globais dessa hegemonia inibiam ensaios de cooperação regional. O econômico submetia-se ao estratégico. Quanto à geografia, cabe acentuar que nunca esteve em jogo a Ásia na sua inteireza; ao contrário, em 1962, o Japão recusou-se a participar da criação de um Mercado Comum asiático, com dezoito países do continente, proposto pela ECAFE, o organismo das Nações Unidas para a Ásia e o Oriente Remoto. Tampouco cuidaram os promotores da regionalização do Pacífico como um todo: ter costas sobre o oceano não é condição suficiente para ser aceito nos esquemas de cooperação econômica. O conceito de Ásia-Pacífico é mais funcional do que geográfico e tem variado, na prática, consoante as visões dos iniciantes dos sucessivos ensaios de cooperação regional.

Sob a *Pax Americana*, a consolidação do eixo Japão-economias primário-exportadoras do Sudeste Asiático (organizadas estas últimas, a partir de 1967, na ANSEA), com a adição das praças-fortes que eram a Coréia do Sul e Taiwan, dava a impressão de uma área coesa, ideologicamente motivada, suscetível de fornecer a base física para iniciativas integracionistas. No final dos anos 70, no entanto, o refluxo da hegemonia dos EUA foi pondo a nu uma região fortemente diversificada, na qual países bem definidos, com experiências históricas distintas e visões próprias do futuro, vão porfiando por garantir seu lugar na nova modernidade.

O desmantelamento do sistema hegemônico americano no Pacífico Ocidental foi reforçado pela derrocada da ordem comunista. Os países médios e pequenos da região, oriundos de um ou de outro dos velhos campos rivais, encontraram-se sem certezas ideológicas e sem fontes de idéias diretoras, capazes de definir-lhes a convivência regional. O problema da liderança na Bacia do Pacífico Norte adquiriu forte acuidade.

Os cientistas políticos divergem na identificação do atributo que permite a determinado país ascender à posição de hegemonia de um período histórico. A preponderância militar é o atributo mais geralmente aceito, mas há quem destaque a primazia econômica ou, com mais razão, insista na necessidade de uma combinação dos dois fatores. No Pacífico Ocidental, a exaustão da II Revolução Industrial, tornada patente desde meados dos anos 70 e suplementada no final dos anos 80 pelo fim da Guerra Fria, criou situação sem paralelo no globo. O surgimento do Japão como dínamo da transformação tecnológica e do progresso econômico do Leste Asiático; potência regional com projeção mundial; ponto nodal, no Pacífico, da emergência de nova ordem econômica suscetível de substituir-se à anterior estabilidade hegemônica, tudo isso levou ao desvinculamento das funções de liderança militar e liderança econômica, no nível da hegemonia. O Japão firmou-se como o líder econômico do Pacífico Ocidental, enquanto os EUA mantêm a supremacia militar, antendendo ao interesse geral, inclusive do Japão.

A ascendência militar dos EUA é bem-vinda para todos, no Pacífico Ocidental, na medida em que afasta o espantalho de um retorno à ordem regional sob a férula japonesa. Para o Japão, a situação é também gratificante por permitir-lhe ampliar sua influência efetiva por toda a área, sem o desgaste e o custo da aplicação de instrumentos militares de poder. O lado negativo desse arranjo é que o Japão não tem conseguido obter credibilidade como líder político do Pacífico Ocidental, em boa parte pela própria incapacidade em definir seu papel na nova ordem internacional, enquanto o velho hegemônico se desacredita, no plano não militar, pela preocupação com ressarcir-se dos gastos outrora feitos no suprimento de bens públicos a aliados agora acoimados de "caronas".

O alto grau de prosperidade e interdependência em reforçamento contínuo entre as economias do Leste Asiático vem, no entanto, criando novos imperativos geoeconômicos com lógica própria, e os países da área são compelidos a buscar mecanismos de cooperação capazes de acomodar o aparecimento, entre eles, de novos focos de poder financeiro e tecnológico, como a Coréia do Sul ou Taiwan, além do despertar estonteante da China. Na falta de uma liderança assertiva de tipo clássico, são as potências médias e pequenas que se movimentam com vistas à elaboração das normas e instituições apropriadas aos novos tempos. Nisso reside o grande e novo fato trazido pela APEC, a contrapeso do açodamento da diplomacia econômica dos EUA, buscando reduzir a APEC a uma área de livre-comércio planejada em função dos cálculos de Estados fortes.

O professor Richard Higgott, da Universidade Nacional da Austrália, pôs esse ponto bem em realce: "Na era do pós-Guerra Fria, os Estados pequenos têm também papel a desempenhar na concepção e implementação tanto da ordem regional quanto da ordem global. Isso faz da APEC um interessante caso para o estudo da cooperação regional. Sua criação não decorreu das estruturas de poder ou das idéias da potência hegemônica do pós-Segunda Guerra Mundial (os EUA) nem tampouco do novo poder econômico na região (o Japão). Nasceu ela da energia intelectual e do cometimento empreendedor, da capacidade de levantar coalizões reveladas por um pequeno participante do jogo regional[8].

Higgott está-se referindo, aí, ao fato pouco divulgado de que a APEC foi gerada nas entranhas do Comitê Nacional Australiano das PECCs. Foram membros desse comitê que convenceram, não sem dificuldade ao que consta, o Primeiro Ministro da Austrália a tornar-se o arauto da primeira organização de cooperação pan-pacífica em nível governamental. Bob Hawke sentiu-se estimulado pela ameaça às exportações agrícolas da Austrália, surgida com o projeto de integração econômica EUA-Canadá (origem da NAFTA). Hawke foi à Ottawa tentar obter garantias a respeito e, mal sucedido, pôs-se à frente da idéia da APEC, provavelmente com luz-verde japonesa. De todo modo, a proposta da APEC foi dada a público por Hawke, em janeiro de 1989, na capital da Coréia do Sul, uma outra potência média com cujo Presidente Hawke estivera debatendo o projeto.

No formato inicialmente sugerido pelo Primeiro Ministro da Austrália, EUA e Canadá ficariam fora da APEC, possibilidade que provocou reservas por parte da ANSEA e mostrou-se inaceitável para os americanos. Quando em meados de 1989 se tornou evidente que a APEC tinha futuro, o Secretário de Estado James Baker adotou a idéia. Passou a defendê-la com vigor e assegurou a presença dos dois países norte-americanos como membros-fundadores.

No seu formato original, a APEC correspondia efetivamente à definição

geográfica de Ásia-Pacífico: a região formada pela combinação do Leste Asiático com os países oceânicos, Austrália e Nova Zelândia. A coerência geográfica desapareceu com a inclusão dos países norte-americanos, inclusive o México (1993), e do sul-americano Chile (1994). Há muito a retirar dessa suplantação da lógica geográfica pela funcionalidade econômica. No formato original, a APEC guardava um ressaibo de rivalidade comercial, de regionalismo visto como abertura e proteção de mercados. Comportamento bem generalizado nestes tempos de pós-estabilidade hegemônica e que se ajusta, por exemplo, à maneira como os EUA estão buscando cooptar a APEC. Mas a APEC gerada pelas redes de "tecelões" da PECC, coadjuvados pelo trabalho de foros como a PBEC e a PAFTAD, é instituição voltada para uma ordem futura. Essa APEC traz em si, na verdade, a aptidão de ser um dos foros em que se elabore o "sistema de Bretton Woods" do século XXI.

A expectativa é que mesmo o estratégico venha a submeter-se ao econômico, e a funcionalidade na determinação de quem é ou não incluível na APEC já revela um novo conceito de região. Não é a contigüidade geográfica que dita o regional. Em vez de preocupar-se com saber quais os países integrantes da Ásia-Pacífico, trata-se agora de verificar quais os países aptos e dispostos a empenhar-se na cooperação econômica expressa pela APEC[9].

* * * * *

O pensamento político internacional apóia-se, de longa data, na chamada teoria do realismo. Há versões modernas, mais aprimoradas dessa teoria, mas todas convergem para ver as relações internacionais determinadas, na sua essência, pela política do poder. Nos últimos tempos - mais precisamente, ao começar o desmantelamento da hegemonia dos EUA - começou a tomar corpo a idéia de que as relações internacionais não têm necessariamente de ser um "jogo de soma zero", como faz pensar a teoria do poder. Autores como Robert O. Keohane, no seu *After Hegemony*, acentuam que, nas condições de crescente interdependência econômica deste final de século, o ganho de um país não tem de representar perda para outro. Tornou-se possível ver as relações internacionais desenvolvendo-se como um "jogo de soma positiva", isto é, um jogo em que todos ganham no final. Keohane insiste, inclusive, na necessidade de uma revisão da teoria do realismo, a fim de que se comece a tomar em conta o fato novo de que a maneira como os Estados vêem seus interesses e determinam seus objetivos deixou de depender apenas do interesse nacional e da distribuição mundial do poder. É preciso, agora, ter em conta também a quantidade, qualidade e distribuição da informação[10].

Na vasta Bacia do Pacífico Norte, sobre a qual ainda se assenta para efeitos práticos a APEC, o poder econômico se está diluindo. Conforme dados da RAND Corporation, a parte respectiva do Japão e dos EUA na produção mundial de bens e serviços terá convergido, na passagem do século, para 18 e 22 por cento. Ao fim da primeira década do próximo século, o PNB da China poderá estar alcançando, em volume, o do Japão. Se se tomar em conta a Área Econômica Chinesa, unindo a economia da República Popular da China (RPC) às de Hong Kong e Taiwan, com o adendo do poderio financeiro da diáspora chinesa do Sudeste Asiático, ter-se-á um terceiro grande pólo de poder econômico na Bacia do Pacífico Norte, sustentáculo da nascente Sociedade da Informação. Tal é o contexto em que o "processo APEC", prolongamento do "processso PECC", promete florescer.

O grande impulso transmitido pela PECC vai no sentido da criação de uma estrutura de consultas, entre países, capaz de acomodar um máximo de diversidade. O propósito não é formar algum tipo de bloco comercial e sim articular os interesses de todos os membros, na perspectiva da interdependência econômica global. Conquista da PECC foi, por exemplo, obter a participação nos seus trabalhos, em pé de igualdade, das "três Chinas" (RPC, Taiwan e Hong Kong). Da APEC se espera que saiba impulsionar o maior engajamento da RPC na economia regional e global; criar condições para a adesão dos Estados indochineses, da Rússia, da Coréia do Norte e da Mongólia; de outros países asiáticos e de países latino-americanos. Visando ainda mais longe, os idealizadores da APEC a vêem como o quadro institucional em que se dilui o antagonismo comercial nipo-americano, impedindo que EUA e Japão resolvam seus problemas em nível exclusivamente bilateral. O quadro, também, em que o Japão se sinta estimulado a assumir o papel político que lhe confere sua liderança econômica regional.

A Research School of Pacific Studies da Universidade Nacional da Austrália (UNA) é, posssivelmente, o principal cenáculo de elaboração teórica a serviço dos processos PECC e APEC. Concentra pesquisadores como o já citado Higgot e é a base de trabalho do grande nome australiano do pan-pacifismo, Peter Drysdale, ainda muito ativo. Num de seus múltiplos ensaios sobre o esforço de edificação comunitária na Ásia-Pacífico, Drysdale distingue três idéias diretoras: *abertura* na política econômica internacional e na abordagem diplomática dos países empenhados no processo; *evolução* na prática das consultas em alto nível e da cooperação; *igualdade* no gerenciamento da parceria econômica que se intensifica rapidamente entre países tão disparatados. As preocupações fundamentais para bem levar isso a cabo são: (a) apoio ao aprimoramento da informação sobre práticas políticas e dados econômicos à disposição da formulação política; (b) multiplicação das oportunidades de intercâmbio entre altos funcionários e outros líderes das

economias da Ásia-Pacífico, no tocante às respectivas políticas econômicas; e (c) estímulo à exploração de interesses e problemas comuns com vistas à promoção da convergência política. A estrutura e a maneira de operar da PECC foram de grande ajuda nas conquistas já obtidas nesses diversos respeitos. A emergência da APEC, passo lógico nesse avanço da cooperação pan-pacífica, exige a busca cautelosa do consenso regional para que não se abata o crescimento econômico da região[11].

O professor Vinod K. Aggarwal, da Universidade da Califórnia (Berkeley), desdobra as reflexões dos professores australianos, situando os processos PECC e APEC na perspectiva da moderna teoria das instituições internacionais. Acentua ele, com razão, a inexistência até agora, na Ásia-Pacífico, de regime regional voltado para o governo das atividades econômicas. A PECC e a APEC representam o que há de mais avançado nesse respeito mas, considerando a maneira pouco rígida como têm crescido e a falta, ainda, de papéis bem definidos para elas, Aggarwal as chama "proto-regimes". É nítida, porém, a vocação das duas associações para evoluírem no sentido de um meta-regime (os princípios e normas subjacentes aos arranjos internacionais), tendo como principal suporte nessa marcha a idéia - já promovida pela PECC e adotada pela APEC - do regionalismo aberto. Esforçam-se, para tanto, as duas associações, por que as relações internacionais na área de influência delas mantenham-se consistentes com o GATT[12].

Como é notório, as normas, regras e procedimentos corporificados no regime do GATT foram definidos nas conferências de Bretton Woods e Havana, nas quais negociadores ingleses e americanos lançaram as bases da economia internacional liberal do pós-guerra, guiando-se pelas tradições diplomáticas e comerciais de que estavam embebidos. Outras são as circunstâncias históricas, as tradições e as expectativas que estão condicionando a consolidação da APEC. Para começar, deixou o tempo de correr automaticamente em favor dos EUA. Cem anos atrás, qualquer porta que se abrisse comercialmente no globo favorecia a expansão americana. Hoje, são os exportadores do Leste Asiático que se beneficiam de quantas portas se abram. A maneira como os "tecelões" da APEC visualizam e procuram implementar o regionalismo aberto mostra-se, na verdade, mais liberal do que as normas do GATT.

A passagem do processo PECC para o processo APEC representou, sem dúvida, uma aceleração da marcha para o meta-regime que governará, um dia, as relações econômicas na Ásia-Pacífico. Há, no caso, um empenho de aperfeiçoamento da interdependência regional que aproxima a APEC da União Européia (UE) e da NAFTA. Mas a APEC afasta-se delas ao mostrar-se mais aberta e não discriminatória. A UE é explicitamente preferencial. A NAFTA revela tendência exclusivista quando, por exemplo, concede acesso preferencial ao mercado americano

a produtores do Canadá e México. Já a APEC, construção regional que se apóia pesadamente num excepcional crescimento econômico puxado pelo mercado, não sente necessidade de sobrecarregar-se com a parafernália legalística e institucionalizante a que recorrem associações de economias historicamente na defensiva.

Na sua tentativa de cooptação da APEC, a diplomacia econômica dos EUA tem procurado estabelecer uma confluência de interesses entre a dita e a NAFTA, como se fossem aliadas naturais contra o protecionismo da UE. Tendo isso em vista, C. Fred Bergsten, o presidente do GPE, apoderou-se do conceito de regionalismo aberto, pondo-o em realce no relatório preparado para a cúpula de Seattle e em documentos aprovados na conferência. O próprio Bergsten expôs seu entendimento de regionalismo aberto num conhecido artigo de *Foreign Affairs* [13]. Refletindo convicção tradicional dos americanos, Bergsten insiste na necessidade de obter reciprocidade direta dos países não-membros, se quiserem eles beneficiar-se de liberalizações estabelecidas no quadro da APEC. De outro modo - acrescenta - os países não-membros não se sentirão motivados a encetar negociações multilaterais, beneficiando-se das vantagens criadas pela APEC sem nada dar em troca.

Essa posição encontra guarida no artigo XXIV do GATT, através de cláusula da "nação mais favorecida" (NMF). Os asiáticos da APEC pretendem, no entanto, que o artigo I do GATT admita o que eles consideram regionalismo aberto: a extensão a todos os não-membros, via cláusula NMF e sem exigências de contrapartida, das vantagens em matéria de trocas comerciais e de investimentos, estabelecidas pela APEC. Contentam-se com o que tem sido chamado "reciprocidade difusa", numa atitude de tolerância para com os "caronas", típica de economias que se sentem marchando com a história.

Nas condições prevalecentes na Ásia-Pacífico, nesta abertura do século XXI, a expectativa é que a liberalização e a desregulamentação econômicas sigam contribuindo para o robustecimento das economias regionais, sem necessidade de discriminar contra o resto do mundo. A proximidade relativa, a complementaridade e o dinamismo das economias da Ásia-Pacífico serão por si mesmos bastante para assegurar que a parte do leão (76% no período 1980-1990) do crescimento do comércio mundial fique na área da APEC.

* * * * *

Para onde vai, afinal, a APEC? Bom número de analistas acha que os EUA são a principal variável na determinação dos fatos que se combinarão na resposta a essa pergunta. Robert A. Manning e Paula Stern acentuam, a esse respeito, a

profunda ironia de haverem os americanos decidido jogar a carta do Pacífico, contra a do Atlântico, no momento em que vacilam os dois tradicionais pilares da predominância dos EUA no Pacífico Ocidental: o poderio econômico respaldado no mercado doméstico americano e amplitude dos seus investimentos; e o poderio militar assegurado pelo colar de bases e as alianças de defesa na região. E acrescentam: "Avantaja-se no Pacífico um mal-estar generalizado diante de duas tendências visíveis: a contração do papel econômico e militar central antes desempenhado pelos EUA, passo a passo com a ascensão da China e do Japão como potências multifacéticas. Os cálculos dos asiáticos tendem a apoiar-se em tendências de prazo longo. Não se trata de que os países do Leste Asiático não antevejam, e mesmo desejem, os EUA como importante ator no remodelamento da região no pós-Guerra Fria. Mas eles vêem a antiga presença econômica e militar dos EUA encolhendo, em meio ao crescimento das exigências americanas"[14].

A visão de uma Comunidade Econômica do Pacífico, agitada ao longo de 1993 sob inspiração do próprio Presidente Clinton, logo se mostraria sem futuro. Os documentos aprovados na cúpula de Seattle timbraram em falar de Comunidade de Economias do Pacífico, pondo ênfase na diversidade dos atores presentes na região e na liberdade de movimento que eles desejam manter. Mesmo o frágil consenso obtido na cúpula de Bogor, em torno da Área de Livre Comércio da APEC, parece ter sido impulsionado mais pelo desejo de dar um momento de glória ao General Suharto, do que por adesão sincera ao projeto.

Seria excessivo retraçar aqui os percalços e debates que se acumularam, ao longo de 1994, no caminho da pregação do GPE em favor da formalização do integracionismo econômico, no âmbito da APEC. Citarei apenas as resistências e críticas suscitadas na própria Indonésia pela apresentação ao Presidente Suharto, a 31 de agosto de 1994, do segundo relatório, apontado como "claro reflexo da divergência de abordagens em matéria de cooperação econômica regional, entre a preferência dos asiáticos por uma construção gradual e a via legalística e institucional dos americanos". Ampla seleção dos pronunciamentos críticos avançados por personalidades respeitadas do pan-pacifismo indonésio foi reunida no número correspondente ao quarto trimestre de 1994, do *The Indonesian Quarterly*, revista do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais de Jakarta. O expressivo, no caso, é que esse número tenha sido composto e circulado após a cúpula de Bogor. Apesar de o Centro em questão ser teoricamente uma célula de reflexão independente, não padece dúvida que o material reunido nesse número da revista corresponde ao pensamento prevalecente nas esferas governamentais, que não demonstram estar muito convencidas da factibilidade da área de livre comércio da Ásia-Pacífico.

Na verdade, também não parece haver muito otimismo a esse respeito nas

esferas governamentais americanas. A 5 de maio de 1994, o *Washington Post* vazou a notícia de que, no mês anterior, o Secretário de Estado-Assistente para o Leste Asiático e o Pacífico, Winston Lord, preparara para o Secretário de Estado Warren Christopher um memorando reservado que sugeria, na prática, verdadeira reviravolta na política dos EUA em relação ao Leste Asiático, da qual Lord vinha sendo o principal arquiteto, no Governo Clinton. O conteúdo do memorando tornou-se rapidamente público, revelando uma situação de desânimo quanto à possibilidade de êxito para os objetivos dos EUA no Leste Asiático. Embora os países dessa região estivessem convencidos de que a continuada presença nela dos EUA era do interesse deles, uma série de episódios recentes, devidamente relacionados no memorando, vinha mostrando que os asiáticos "começavam a exibir resistência à natureza do engajamento dos EUA". Os estudiosos da Ásia-Pacífico não se surpreenderam com as revelações do memorando de Lord, que apenas refletiu a inoperância, junto a países que tomaram conta dos seus próprios destinos, da pregação de tipo missionário que setores dos EUA costumam confundir com política externa. Na perspectiva deste artigo, cabe ressaltar que Lord incluiu entre as possíveis conseqüências do choque de visões entre americanos e asiáticos "o enfraquecimento da influência dos EUA no foro da APEC"[15].

A outra grande variável na determinação do futuro da APEC é, indubitavelmente, o Japão. O papel do Japão na intensificação da interdependência econômica na sub-região do Leste Asiático, a mais dinâmica no quadro da Ásia-Pacífico, tem sido crucial. No tocante ao comércio, aos investimentos e à transferência de tecnologia. Na fase posterior ao Acordo do Hotel Plaza (1985-1994), os japoneses dirigiram para o Leste Asiático bem mais de 60 bilhões de dólares, num dos fluxos financeiros mais maciços e concentrados em direção a países em desenvolvimento do pós-Segunda Guerra Mundial. Surge aí, aliás, um importante aspecto das correntes experiências de regionalismo, que não vou focalizar neste artigo, mas sobre o qual é válido refletir: o impacto sobre economias fracas da integração regional com economias fortes. O tema andou sendo posto em realce, no caso da associação do México à NAFTA, numa visão otimista que se tornou rapidamente necessária rever.

A velha "esfera comercial do Oriente", isto é, o entrosamento da reindustrialização do Japão com as economias primário-exportadoras do Sudeste Asiático arquitetado pelos EUA no imediato pós-guerra, adquiriu contornos novos no pós-hegemonia, sobretudo depois que a superação da questão do Camboja abriu terreno para uma investida diplomática do Japão, buscando a integração das economias indochinesas na ANSEA. Expressão da nova realidade é o empenho que o Primeiro Ministro da Malásia, Mahathir Mohamad, segue pondo na concretização de uma associação totalmente asiática (sem os norte-americanos e sem os oceânicos),

como alternativa à APEC. Proposto pelo Dr. Mahathir em 1990, logo depois do impasse ocorrido em Bruxelas no quadro da Rodada Uruguai, o EAEG (Grupo Econômico do Leste Asiático) avançava a idéia de um bloco econômico concorrente à UE e à NAFTA, se desaparecesse o GATT. A APEC retirou a contundência da proposta malaia, fazendo do EAEC (c por *caucus*) um foro de debates no interior do sistema APEC.

Os malaios cuidam, porém, de manter viva a idéia do EAEG, como elemento de resistência a tentativas ocidentais de tomar o controle da APEC (Mahathir recusou-se, por exemplo, a comparecer à cúpula de Seattle) e elemento de pressão contra as ambigüidades do Japão. Em outubro de 1994, Mahathir passou vários dias em Tóquio, ao ensejo do lançamento de um livro co-assinado por ele e pelo notório deputado ultranacionalista Shintaro Ishihara (o livro tornou-se rapidamente um *best-seller*), repisando a mensagem de que cabe ao Japão assumir destemerosamente a liderança do Leste Asiático.

É natural que o Japão surja como o núcleo de qualquer eventual experiência regionalista no Leste Asiático. Além dos interesses conhecidos nas matérias-primas e nos canais de navegação do Sudeste Asiático, a indústria japonesa desdobrou-se nos últimos dez anos pela orla asiática do Pacífico, numa complexa combinação de verticalização e horizontalização. Não faltam analistas que vêem o Japão construindo subrepticiamente, por meio das políticas implícitas, indiretas e silenciosas que ele usaria no fortalecimento da sua economia, um efetivo bloco econômico. Mas dois abalizados estudos recentes negam substância a essa tese do "bloco do iene"[16]. O que não quer dizer que não exista um esforço coerente e de longo prazo do Japão, na linha do que se chama, em Tóquio, a "defesa abrangente". A ajuda ao desenvolvimento e a mobilização em defesa do meio ambiente como instrumentos de cooperação regional em benefício final do Japão. Só que tal esforço visa bem mais longe do que um "bloco do iene". O objetivo será, provavelmente, a assunção da liderança do próximo período de estabilidade hegemônica, lá para a segunda década do século XXI.

De imediato, a APEC impõe-se como a melhor opção para o Japão. Um relatório divulgado em abril de 1993, sob a responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores, recomendava que o Japão apoiasse a APEC como a melhor moldura para a integração regional na Ásia-Pacífico. A associação oferece a Tóquio opções aceitáveis para a adequação da economia japonesa a um sistema multilateral de livre-comércio; para a elaboração de uma liderança comum com os EUA no processo de passagem do GATT à Organização Mundial de Comércio; e até para ajudar a China a familiarizar-se com as regras da convivência econômica internacional. O Japão não pode deixar a China entregue a si mesma na orla asiática do Pacífico:

uma expansão incontrolada da Área Econômica Chinesa sobre o Sudeste Asiático transformará essa sub-região em terreno de discórdias entre a China e o Japão.

O que de forma alguma interessa a Tóquio é a aceleração de ritmo que os EUA tentaram imprimir ao processo APEC. Os japoneses procuram ganhar tempo para encaminhar, de forma apropriada, suas agendas doméstica e regional e buscam, assim, equilibrar-se entre as visões americana e asiática da APEC. Foi providencial para eles a assunção da presidência rotativa da associação neste ano de 1995, a tempo, talvez, de reparar estragos deixados pelo vendaval Clinton. Daí a importância que a cúpula de Osaka vai ter para o futuro da APEC.

A primeira das quatro ou cinco reuniões preparatórias que ocorrerão até novembro já aconteceu na cidade de Fukuoka, em meados de fevereiro. Os japoneses obtiveram a concordância dos outros países-membros para uma negociação em trilha dupla - uma para o reforçamento da liberalização comercial no âmbito do grupo e outra para o aperfeiçoamento da cooperação econômica entre os membros da APEC - de maneira a que "comércio e cooperação econômica avancem em paralelo, como as rodas de um carro", conforme teria acentuado Ryutaro Hashimoto, o influente Ministro do MITI[17]. Não estão em causa, aí, apenas questões de ritmo de marcha. Em nível mais profundo, existe a contradição entre o anseio de Washington por novos mercados para as exportações dos EUA e a preocupação das economias asiáticas em desenvolvimento na defesa das suas indústrias contra o rolo compressor das importações.

A estratégia de avanço paralelo que o Japão está buscando implementar, sob a designação de "Associação para o Progresso", prevê na trilha da cooperação um amplo programa de ajuda financeira e treinamento tecnológico para os membros mais pobres da APEC.

NOTAS

1 Cf. *Far Eastern Economic Review* (FEER), 15.04.93 e 18.11.93. *The Economist*, 13.11.93.

2 FEER, 15.09.94. *The Economist*, 12.11.94.

3 É extensa a bibliografia sobre a estruturação da orla asiática do Pacífico sob a *Pax Americana*. Vejam-se, por exemplo: BORDEN William S. *The Pacific Alliance*. Boston: Little Brown, 1967; SCHALLER Michael. *The American Occupation of Japan*. New York: Oxford University Press, 1985; ROTTER Andrew. *The Path to Vietnam*. Ithaca: Cornell University Press, 1987; GALLICCHIO Marc S. *The Cold War Begins in Asia*. New York: Columbia Univ. Press, 1988.

4 Cf. KRAUS Willy & WILFRIED Lutkenhorst. *The Economic Development of the Pacific Basin*. New York: St. Martin's Press, 1986; ANTOLIK Michael. *ASEAN and the Diplomacy of Accomodation*. Armonk: M.E. Sharpe, 1990.

5 Dentro da imensa bibliografia em torno da rivalidade Japão-EUA, no pós-Segunda

Guerra Mundial, destaque-se como expressivos para a dimensão tecnológica: OZAWA Terutomo. *Japan's Technological Challenge to the West*, 1950-1974. Cambridge: Mass. Institute of Technology, 1974; PUGEL Thomas A. *Fragile Interdependence*. Lexington (Mass.): D.C. Heath & Co., 1986; YAMAMURA Kozo & YASUKICHI Yasuba (eds.). *The Political Economy of Japan*. Vol. 1 - *The Domestic Transformation*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1987; NESTER William R. *Japan's Growing Power Over East-Asia and the World*. London: Macmillan, 1990.

6 SOESASTRO Hadi (ed.). *Pacific Economic Cooperation*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1983.

7 Acompanhando a periodização de Soesastro, a síntese da evolução do pan-pacifismo apresentada nas páginas anteriores apoiou-se em grande número de livros e artigos, que seria monótono e inoperante arrolar para o leitor brasileiro de hoje. Para esse leitor, recomendo uma coletânea recente que cobre com abrangência e autoridade os vários aspectos do assunto: Garnaut ROSS & Peter DRYSDALE (eds.). *Asia Pacific Regionalism - Readings in International Economics Relations*. Pymble (Australia): Harper Educational, 1994.

8 HIGGOTT Richard. "Economic Cooperation: Theoretical Opportunities and Practical Constraints", *The Pacific Review*, vol. 6, nº 2 (1993). *The Pacific Review* representa hoje instrumento importante para a compreensão mais profunda dos processos em marcha na Ásia-Pacífico. É um trimestral publicado em Londres por Routledge Journals.

9 *The Pacific Review* acaba de dedicar seu vol. 7, nº 4 (1994) e vol. 8, nº 1 (1995) a uma série de artigos sobre o papel das redes políticas e da coordenação de políticas externas, na gestação de um regionalismo de novo tipo, na Ásia-Pacífico.

10 KEOHANE Robert O. *After Hegemony*. Cambridge (Mass.): Harvard Univ. Press, 1984, passim.

11 Os *Pacific Economic Papers*, publicados com regularidade pela RSPS, da Univ. Nacional da Austrália, representam manancial inestimável de informações e reflexões sobre a cooperação econômica na Ásia-Pacífico e conceitos como o do regionalismo aberto. Destacam-se: nº 197 (July 1991), Peter DRYSDALE. "Open Regionalism: A Key to East Asia's Economic Future"; nº 199 (Sept. 1991), Richard HIGGOTT, Andrew COOPER & Jenelle BONNOR, "Cooperation-Building in the Asia-Pacific Region: APEC and the New Institutionalism"; nº 209 (July 1992), Andrew ELEK, "Trade Policy Options for the Asia-Pacific Region in the 1990s: the Potential of Open Regionalism"; nº 213 (Nov. 1992), Stuart HARRIS, "Concepts and Objectives of Pacific Economic Cooperation".

12 AGGARWAL Vinod K. "Building International Institutions in Asia-Pacific", *Asian Survey* (Univ. of California Press), vol. XXXIII, nº 11 (nov. 1993).

13 BERGSTEN C. Fred. "APEC and World Trade", *Foreign Affairs*, vol. 73, nº 3 (May/June 1994).

14 MANNING Robert A. & STERN Paula. "The Myth of the Pacific Community", *Foreign Affairs*, vol. 76, nº 6 (Nov./Dec. 1994) p. 85-86.

15 Sobre o memorando, v. FEER, 19.05.94. Sobre o impasse entre as pretensões americanas e as expectativas asiáticas, v. FEER, 06.10.94 e 17.11.94.

16 FRANKEL Jeffrey A. "Is Japan Creating a Yen Bloc in East Asia and the Pacific?", in: J.A. Frankel & Miles Kahlar (eds.), *Regionalism and Rivalry*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1993. MASWOOD S. Javed. "Japan and East Asian Regionalism", *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 11, nº 1 (July 1994).

17 Cf. *Gazeta Mercantil* (São Paulo), 16.02.95: tradução de matéria do *Financial Times* sobre a reunião de Fukuoka, sob o título: "A cautela e diplomacia japonesa para aproximar interesses no Pacífico".

Notas

O Barão do Rio Branco: seu tempo, sua obra e seu legado

MARIO VILALVA*

> *Mais feliz do que os outros homens, Rio Branco lega a sua pátria uma obra duradoura que o ocupou toda sua vida e que foi a fixação dos limites do imenso país que é o Brasil.*
>
> *Manuel de Oliveira Lima*

A grande maioria dos conflitos internacionais da atualidade ainda se origina e se sustenta na disputa em torno de questões territoriais. Não raro, tais conflitos vêm acompanhados de fortes sentimentos nacionalistas, em cujo nome se praticam e se justificam violentas guerras entre as nações. Em menor ou em maior grau, estão elas por todas as partes do mundo: nos Balcãs, no Sudoeste Asiático, na África, no Oriente Médio e até mesmo no velho continente.

As recentes escaramuças entre o Peru e o Equador alertam para o fato de que também na América Latina são delicados e potencialmente perigosos os contenciosos em torno da fixação de fronteiras. O Brasil, apesar de sua considerável extensão territorial e não obstante o número de vizinhos que o rodeia, é um país que vive em perfeita harmonia com o seu contorno geográfico. Suas fronteiras, desde os primeiros anos do Século XX, estão integralmente fixadas e reconhecidas internacionalmente.

Esta situação não foi, entretanto, obra do acaso. Deveu-se a um grande brasileiro, que dedicou sua vida a assegurar a integridade territorial do Brasil e a projetá-lo, de maneira soberana, ordenada e pacífica, na comunidade das nações. Foi ele, José Maria da Silva Paranhos Junior, o Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, de quem comemoramos, nesse ano de 1995, o sesquicentenário do nascimento.

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (1): 117-124 [1995].

* Embaixador, Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Como foi possível a Rio Branco concluir a definição de fronteiras em tão vasto território? Em que tempo viveu e como conviveu com os nossos vizinhos, tão numerosos e tão diversos na sua formação sociocultural? De que maneira o quadro internacional e o jogo de forças da época interagiram com sua obra? Quais os legados do maior diplomata brasileiro?

A resposta a todas essas perguntas começa pela formação de Rio Branco. Filho de um dos mais notáveis estadistas brasileiros, o Visconde do Rio Branco, José Maria da Silva Paranhos Junior, desde moço seguiu de perto o trabalho de seu pai, muitas vezes acompanhando-o e com ele colaborando nas suas missões fora do país. Graduado em Ciências Jurídicas, dedicou-se, na mocidade, a estudar e a escrever sobre a geografia e a história do Brasil e desta participou diretamente, ocupando uma cadeira na Câmara dos Deputados. Aos 30 anos, recebeu sua primeira missão no exterior e durante 26 anos (1876-1902), entre Liverpool, Paris, Washington, Berna e Berlim, dedicou-se a representar o país e, sobretudo, a estudá-lo, a conhecê-lo melhor e a entender, a partir de uma visão introspectiva, os melhores caminhos para a defesa do seu território. Sua atuação como diplomata e estadista atingiu o apogeu quando ocupou, durante 10 anos (1902-1912), a pasta das Relações Exteriores, período que se caracterizou por uma verdadeira inflexão no curso imprimido à ação externa do Brasil.

Um breve salto à história ajudará a melhor compreender a obra de Rio Branco. Iniciaria por lembrar que as relações internacionais, no fim do século XIX, foram marcadas por uma súbita e extraordinária expansão do controle europeu sobre vastas regiões do mundo, notadamente sobre a África e a Ásia. Durante as décadas compreendidas entre os anos de 1870 e 1914, foram anexados mais territórios coloniais do que nos três séculos precedentes. Afora as razões de ordem econômica, ditadas pela expansão da indústria européia e pela necessidade de obtenção de matérias-primas e mão-de-obra mais baratas, a principal preocupação dos estadistas e propagandistas do imperialismo residia no prestígio nacional, pois essa era uma época de nacionalismo exacerbado, de política de força, de intensa rivalidade entre os Estados. Como proclamavam homens como o cientista político alemão Heinrich von Treitschke (1834-1896), "o que faz o Estado é a força em primeiro lugar, a força em segundo e novamente a força".

A era das expansões nacionais, igualmente conhecida como a era da formação dos Estados Nacionais, também teve sua forma de expressão no continente americano. Os Estados Unidos da América, depois de uma vasta expansão em direção ao oeste desabitado e ao sul hispânico, movida pelo espírito do "destino manifesto", desenvolveram vivo interesse pela construção de um império ultramarino que se estendia tanto para a zona do Pacífico quanto para o mar do

Caribe. Na América hispânica, à falta de um poder econômico à altura das grandes revoluções industriais que se processavam na Europa e nos Estados Unidos, não prosperaram as veleidades expansionistas ou unitárias. Em seu lugar, prevaleceram a fragmentação política e os conflitos localizados pela definição de fronteiras, entre os quais ganharam mais notoriedade os embates na região do Prata, culminando com a Guerra entre a Tríplice Aliança (Argentina, Brasil e Uruguai) e o Paraguai (1864-1870); a Guerra do Pacífico, envolvendo Chile, Bolívia e Peru (1879-1883); e, mais tarde, a Guerra do Chaco, entre Paraguai e Bolívia (1932-1935).

A formação territorial do Brasil teve aspectos singulares em relação à de seus vizinhos. O grande contorno do território brasileiro foi definido ainda na época colonial, sobretudo durante a união das coroas portuguesa e espanhola (1580-1640) e pelos diversos Tratados firmados no século XVIII. Ademais, contrariamente à indefinição sociocultural que preponderava nas questões lindeiras entre os países da América espanhola, no Brasil, um forte sentimento de nacionalidade triunfou sobre revoltas regionais e tentativas separatistas, para o que muito contribuiu o caráter unitário da monarquia brasileira. Como lembra o Professor Amado Luiz Cervo, a nacionalidade brasileira já "era introvertida, de suficiência congênita, voltada para si, amparada na vastidão do espaço e na abundância dos recursos".

Por outro lado, é de se notar que, ressalvadas as questões pontuais na bacia do Rio da Prata, legado mal resolvido pelos colonizadores europeus, não se registraram, na história do Brasil independente, tentativas de expansionismo territorial. Os estadistas brasileiros possuíam plena consciência da dimensão do território que tinham por defender, administrar e desenvolver. A propósito, é interessante o que informa o Relatório da Repartição dos Negócios estrangeiros de 1867, onde se lê: "o Brasil possui território tão vasto que não necessita aumentá-lo em prejuízo de seus vizinhos. O que o Governo deseja é que, no interesse de todos, conheça cada um o que lhe pertence e fique discriminada a sua jurisdição. Tal é o único motivo dos imensos esforços que ele tem feito para conseguir a completa designação da extensa fronteira do Império. Nenhum outro o impele, sobre isto não pode haver a mais leve sombra de dúvidas".

Na segunda metade do Século XIX, encontrava-se pois o Brasil diante de três problemas na área externa. Primeiramente, subsistia uma permanente suspeita em relação às potências européias, especialmente no tocante à Grã-Bretanha que, na condição de principal parceira comercial do Brasil, dominava amplos setores da sua economia e exercia forte influência sobre os seus meios governamentais. As atitudes prepotentes da Europa imperialista, muitas vezes recorrendo a demonstrações de força, constituía uma fonte permanente de fricção, não sendo muito recordar o *rompimento das relações com o Governo de Sua Majestade, em 1863, por uma*

simples questão comercial (questão Christie). Em segundo lugar, aumentava a desconfiança em relação ao grande vizinho do norte, quer pela exportação do seu capitalismo hegemônico, quer pela política de expansão territorial, da qual ainda não estavam totalmente dissipados os ressentimentos criados pela campanha de ocupação da Amazônia, liderada pelo Tenente Matthew Maury. E, por último, mas não menos importante, o clima de desconfianças que reinava entre o Brasil e seus vizinhos hispânicos, aquele, uma monarquia conservadora e escravocrata e estes, repúblicas constitucionais e liberais. Contribuía para esse sentimento não apenas a sensação incômoda de um grande país lusófono dominando o espaço geográfico da América do Sul, mas também os litígios de fronteira que, embora residuais em relação ao grande desenho do território nacional, não raro vinham acompanhados de forte agitação na opinião pública. O advento da República no Brasil contribui, é verdade, para o desanuviamento das relações com os vizinhos, mas apenas em parte e por pouco tempo. Passada a euforia jacobina, voltaram os melindres, agravados pelas crises políticas e econômicas que vai enfrentar a jovem República.

É precisamente nesse ambiente de temores e suspicácias que Rio Branco vai estabelecer um novo curso de ação, original, dinâmico e particularmente notável pelos seus resultados. Sua erudição histórico-cartográfica, sua vivência com estadistas hispano-americanos e sua longa experiência na Europa e nos Estados Unidos configurariam os elementos de base em que se apoiaria para conquistar o respeito e a conseqüente autoridade perante os seus mais variados interlocutores. Sua habilidade diplomática, sua perspicácia negociadora e seu talento jurídico lhe davam, de outra parte, os instrumentos necessários para a garantia de que a solução pacífica das controvérsias configurava o melhor caminho para a defesa dos interesses nacionais.

Rio Branco sabia que a restauração do prestígio brasileiro bem como o exercício pleno da soberania do país dependiam de uma equilibrada inserção do Brasil no seu espaço geográfico. Conhecia muito bem as prevenções que o cercavam na América do Sul. Tinha, portanto, plena consciência de que a aproximação com os vizinhos deveria ser feita passo a passo, com menos romantismo e mais pragmatismo, com menos utopia e mais realismo. Não alimentava, por esse motivo, nenhum idealismo ingênuo em relação ao pan-americanisno. Ainda que o apoiasse no plano intelectual, sabia que suas múltiplas versões acabavam por constituir mais razão de divergência do que de confluência de ideais. De um lado, a vertente bolivariana, idealista, forjada na concepção de um direito público comum, parecia impraticável diante de uma realidade que se movia tanto por interesses nacionais egocêntricos quanto pela vontade das potências dominantes, cuja ação era quase sempre secundada pelo concerto diplomático em geral. De outro lado, a vertente

monroísta, nascida para fundamentar o esplêndido isolacionismo da América - mas que agora se transfigurava, ora para dar suporte ao "destino manifesto", ora para embasar o "corolário Roosevelt" - tampouco servia aos desígnios de definição e consolidação do território nacional, onde ricas e desprotegidas regiões, sobretudo da Amazônia, continuavam a ser cobiçadas por interesses vários das potências coloniais.

O início da grande obra de Rio Branco se deu, portanto, na definição das fronteiras brasileiras, que sabia ser a primeira medida para a distensão nas relações com os países vizinhos e para o constrangimento das ambições extra-regionais. Ao receber a missão de advogar a causa brasileira sobre o território de Palmas, com 30.621 Km^2 (equivalente ao tamanho da Bélgica), em litígio com a Argentina desde 1879 e finalmente concedido ao Brasil pelo laudo arbitral do Presidente Grover Cleveland, em 1895, Rio Branco, ao mesmo tempo em que recuperava o prestígio do país no Prata, consagrou três importantes princípios da política externa: o direito do *uti possidetis*, a solução pacífica para as controvérsias e a arbitragem como instrumento alternativo do direito público internacional. Foi também lançando mão desses mesmos princípios que Rio Branco obteve, em 1900, do árbitro suíço Walter Hauser, solução favorável sobre o rico território do Amapá, cujos 260.000 Km^2 (correspondentes a duas vezes a Grécia) vinham sendo disputados pela França, há dois séculos. Ainda nesse contexto, cumpre lembrar o laudo arbitral de 1904, emitido pelo Rei da Itália Vitor Emanuel III, sobre território disputado pela Inglaterra (Guiana Inglesa) que, se apenas parcialmente satisfatório para o Brasil, teve ao menos o mérito de dificultar as pretensões inglesas sobre parte das terras amazônicas.

O trabalho de Rio Branco sobre as questões de limites prosseguiu com novos êxitos e com a consagração de outros princípios. De especial expressão foi o resultado das negociações diretas com a Bolívia sobre o território do Acre, na Amazônia (pouco mais de duas vezes a extensão territorial de Portugal), onde o litígio chegou a provocar o enfrentamento entre posseiros e a ingerência oportunista de fortes interesses empresariais anglo-americanos, dispostos a instalar, no coração da América, uma companhia colonizadora do tipo das que exploravam áreas subjugadas na África e na Ásia. A solução negociada e firmada no Tratado de Petrópolis de 1903, sempre baseada no princípio da ocupação efetiva, porém desta vez também contemplando troca de territórios, compensações financeiras e materiais, se afirmava agora como um exemplo a ser seguido na construção do sistema americano, onde deveria prevalecer a igualdade soberana entre os Estados e, portanto, a noção do equilíbrio útil e necessário na solução dos diferendos territoriais. Na exposição de motivos que encaminhou ao Presidente da República sobre a questão do Acre, Rio Branco escreveu: "não espoliamos uma nação vizinha e amiga, antes a libertamos de um ônus, oferecendo-lhe compensações materiais e políticas".

O sucesso das negociações diretas com a Bolívia estimulou Rio Branco a prosseguir nessa linha. Assim, foram também fixados os limites com a Colômbia (1907), com o Peru (1909), com o Uruguai (1909) e com a então Guiana holandesa, hoje Suriname (1906). Em todas essas negociações, preponderaram os argumentos - históricos, geográficos e jurídicos - nunca a força das armas. Estas, ainda que consideradas úteis, pois na concepção de Rio Branco o poder do Estado e a defesa do território careciam de forças armadas bem estruturadas, jamais foram empregadas na condução da sua diplomacia. Serviam elas, isto sim, de apêndice ao poder político na sua tarefa de garantir o direito e de neutralizar os ânimos expansionistas de outras nações - e não como referencial na hierarquização dos Estados ou como instrumento ao exercício da *machtpolitik*. Falando a uma platéia na sua esmagadora maioria constituída de hispano-americanos, por ocasião da III Conferência Internacional Americana, o Chanceler brasileiro reafirmaria que o Brasil sempre se preocupou em estreitar "as boas relações com as nações do nosso continente e particularmente com as que são mais vizinhas (...). Nem população densa nem dureza de vida podem tornar o Brasil suspeito aos povos que ocupam este nosso continente da América (...) o patriotismo brasileiro nada tem de agressivo".

A política continental de Rio Branco formava um conjunto de ações coerentes. Ao assumir a pasta das Relações Exteriores, já se esboçava, no quadro mundial, uma nova distribuição de poder, da qual passavam a fazer parte os Estados Unidos da América. Nesse sentido e sempre procurando inserir o Brasil dentro de um quadro de eqüidistância equilibrada nas suas relações externas, mas sobretudo buscando contrabalançar o excessivo peso europeu, Rio Branco desenvolveu uma nova política de aproximação com o Governo de Washington, reconhecendo no vizinho do norte a condição de líder do continente e centro de um novo subsistema de poder internacional. A aliança com os Estados Unidos, que vai marcar a grande guinada da política externa brasileira, não significava, entretanto, que o Brasil viesse a tornar-se caudatário da política externa norte-americana. Tratava-se, na motivação do Chanceler brasileiro, de uma amizade que deveria ser construída em pé de igualdade, sem alienação de soberania, com vantagens mútuas e em benefício da paz em todo o continente.

Reviveu, para esse fim, as concepções originais da Doutrina Monroe que, na sua maneira de pensar, havia sido um verdadeiro "espantalho" às interferências européias, útil ao Brasil no encaminhamento pacífico das questões lindeiras e agora ponto de respaldo à formação de um novo centro de poder extra-europeu, "que necessariamente há de ter a sua parte de influência na política internacional do mundo inteiro". Pretendia Rio Branco, com essa amizade, imprimir um caráter original e dinâmico à política externa do Brasil, jogando-a em seu favor nas relações

bilaterais e com terceiros países e aumentando o seu prestígio dentro e fora do continente. Conforme recorda o professor Clodoaldo Bueno, "se o Brasil, ao tempo de Rio Branco e Joaquim Nabuco, contribuiu para a consolidação do bloco de poder internacional liderado pelos Estados Unidos, é também verdade que procurou tirar proveito da nova situação internacional que então se delineava". Era o jogo político que Rio Branco conhecia e exercia com maestria.

Rio Branco deixou importante legado para o desenvolvimento da política externa brasileira. Além dos princípios que consagrou e perpetuou na cartilha da diplomacia brasileira - a igualdade jurídica entre os Estados, a não-ingerência, o primado do direito sobre o uso da força, a solução pacífica e negociada nas controvérsias e o respeito aos Tratados - imprimiu um caráter autêntico à ação externa do país, ressaltando a fidelidade ao nacional e colocando sobre qualquer vontade o interesse supremo e permanente do Estado e da Nação, conforme afirmou o Chanceler Luiz Felipe Lampreia, em pronunciamento no dia do diplomata, "no Barão do Rio Branco, gerações e gerações de diplomatas se têm inspirado para formar seu espírito, para firmar e desenvolver a sua vocação, para aprimorar a sua sensibilidade político-diplomática, para encontrar a força de caráter que permite enfrentar situações de pressão e de responsabilidade longe da pátria, como tantas vezes nos encontramos, defendendo seus interesses".

Sua marca também se fez sentir nos grandes objetivos que ontem e hoje motivam a ação externa do Brasil: o universalismo e a justiça nas relações internacionais.

O primeiro traduz a permanente disposição do Brasil de estabelecer ou estreitar laços de amizade e cooperação, fundados no respeito mútuo, com países de todos os continentes e regiões do mundo. Se na obra do Barão preponderou a preocupação com a definição dos limites e a integridade territorial do país, hoje, como uma evolução natural, prevalece o interesse de encontrar e estabelecer novos espaços de cooperação pacífica, equilibrada e concertada dentro das modernas fronteiras geopolíticas, geoeconômicas ou geolingüísticas. A construção a que hoje nos dedicamos de uma América Latina soberana e integrada, com a consciência de que a relação externa do Brasil começa pelo seu próprio contexto geográfico, não é senão mais um alicerce no edifício que Rio Branco vislumbrou construir. Foi, vale lembrar, a partir da aguda percepção que possuía da realidade à sua volta que lançou, nos seus últimos dias de vida, o projeto de uma cordial aliança entre Brasil, Argentina e Chile, geralmente conhecida como ABC que, se não chegou a consumar-se em seu tempo, ao menos plantou a primeira semente para o que, anos mais tarde, se consubstanciaria no atual projeto de integração regional.

O segundo reflete o compromisso inalienável do Brasil com a manutenção

da paz e com a segurança internacionais. Da mesma forma que Rio Branco procurou desenhar uma política externa própria para o país, longe das formas perversas de influência ou de dominação hegemônica, busca hoje o Brasil a democratização das relações internacionais, mediante a construção de instituições mais eficientes, representativas e justas, aptas, enfim, a resolver, efetivamente, os problemas da paz e do desenvolvimento sócio-econômico dos povos. Conforme declarou o Presidente Fernando Henrique Cardoso na sua recente viagem aos Estados Unidos da América, "devemos ter presente, cada sociedade, cada liderança política, não importa a dimensão do país, o seu peso político, que uma ordem internacional legítima se constrói com contribuição efetivamente universal (...). Será tanto mais legítima a ordem quanto mais representativa, quanto mais efetivamente universal for sua construção".

Manuel de Oliveira Lima percebeu, em boa hora, por que Rio Branco tornara-se um homem "mais feliz do que os outros". Legou a sua pátria um futuro certo de paz, exemplar no mundo e singular no concerto das nações.

A parábola do comunismo no Século XX. A propósito do livro de François Furet: *Le Passé d'une Illusion*

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA*

A parábola, em sua versão eclesiástica, é uma narração alegórica dos livros santos, possuindo um claro fundo moral ou pretendendo registrar um ensinamento. Mas, em sua acepção matemática, o conceito pode também significar uma linha curva, com um lado arredondado e uma base truncada, na qual todos os pontos se situam a igual distância do centro. Tomando como base tais parâmetros, a marcha do comunismo no século XX, tanto em seu sentido religioso como no geométrico, pode ser efetivamente comparada ao itinerário de uma parábola. Esta pelo menos é a conclusão a que chegaria o observador imparcial que, num *fin-de-siècle* decididamente pós-comunista, se decidisse por um balanço do estado atual desse movimento político (mas também social e econômico) que marcou indelevelmente, junto com o fascismo, esta "idade dos extremos", como Hobsbawm caracterizou de forma pertinente nosso "breve século XX".[1]

Com efeito, como no caso da alegoria religiosa, o comunismo também pretendia realizar, com base nas "santas escrituras" de Marx e Lênin, um objetivo moralmente elevado — o ideal do socialismo perfeito — que representaria o acabamento da verdadeira democracia prometida pelas revoluções de 1905 e de 1917. E, como em seu equivalente geométrico, o itinerário do comunismo reproduziu o dessa curva oblonga que segue para o alto e para baixo a partir de uma base plana e na qual os pontos estão sempre à mesma distância de um ponto fixo ou de uma diretriz — o marxismo — este servindo de álibi e de justificativa ideológica durante os setenta anos que durou a experiência. Tendo alcançando o ápice de seu processo de desenvolvimento durante o período áureo do estalinismo triunfante (no imediato pós-segunda guerra), o comunismo veio a declinar progressivamente enquanto guia moral, para conhecer, no final dos anos 80 e princípios dos 90, uma brusca interrupção de seu movimento real, desfazendo-se então em suas contradições insuperáveis na outra ponta da parábola, quando ele já não tinha nada mais a ensinar.[2]

Como interpretar esse final surpreendente para um movimento que, nos últimos dois séculos dispôs, aparentemente, de sólidas raízes sociais nos movimentos

Rev. Bras. Polít. Int. 38 (1): 125-145 [1995].

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas. Ex-professor do Instituto Rio Branco e da Universidade de Brasília.

sindicais e político-partidários de inúmeros países e que apelava fortemente para os ideais de igualdade e de justiça social presentes no imaginário popular? Para o historiador francês François Furet, a cuja obra mais recente é dedicada a análise conduzida neste artigo, essa ruptura histórica foi causada por iniciativas do próprio partido que ocupava o poder na "pátria do socialismo", tendo o universo comunista se "desfeito por suas próprias mãos".[3]

A obra e seu mestre

Quando do festejado lançamento do livro na França, essa obra mais recente de Furet[4] foi apresentada como "a primeira grande síntese histórica sobre o comunismo no século XX" (a contracapa é da responsabilidade dos Editores), o que evidentemente constitui um certo exagero. O próprio Furet reconhece que ele não pretendeu fazer uma história política do comunismo neste século: o autor afirma ter desejado tão somente escrever um ensaio sobre a permanência da idéia comunista — a grande ilusão — nos países em que ela vicejou material ou intelectualmente. Por outro lado, seu magnífico ensaio de história intelectual trata, antes de mais nada, das "idéias" francesas sobre o desenvolvimento do marxismo e do comunismo e das diversas polêmicas por eles suscitadas na França e na Europa nos últimos setenta anos, reconstituindo assim, em grande medida, a dialética das paixões revolucionárias francesas neste século.

Na verdade, independentemente do inegável valor que possui sua reconstrução conceitual do movimento comunista (e sua confrontação com a experiência fascista) neste "breve século XX", a discussão intelectual conduzida no ensaio de Furet é — *Révolution de 1789 oblige* — fortemente franco-cêntrica, como costuma acontecer com uma certa freqüência nos debates entre intelectuais gauleses.[5] Nesse sentido, a questão central numa análise dessa obra não está tanto na avaliação de seu trabalho como historiador do processo histórico concreto de desenvolvimento do comunismo realmente existente — empresa largamente realizada anteriormente sob a condução do próprio Hobsbawm[6] — como na apreciação crítica de seu desempenho em explicar verdadeiramente as razões de décadas de sucesso da idéia comunista em largas frações da opinião pública e da intelectualidade ocidental.[7] O argumento central do ensaio de Furet é que a experiência soviética representou uma "illusion fondamentale", ilusão que foi constitutiva de sua própria história. Estando basicamente de acordo com essa concepção global, inclusive no que se refere ao paralelismo histórico — o que não quer dizer funcional — traçado com o fascismo, discutiremos entretanto a insuficiência da interpretação essencialmente política que ele desenvolve sobre a ilusão comunista, assim como no que se refere à natureza da crise final e da derrocada do comunismo de tipo soviético.

Um dos problemas mais importantes tocados por Furet nesse ensaio é o da comparabilidade entre os sistemas comunista e fascista, comparação geralmente rejeitada por gerações de intelectuais instintivamente movidos por um "antifascismo" visceral (em vista do horror genocidário que sua versão nazista representou), quando não posicionados no "anticomunismo" de direita.[8] De fato, grande parte da obra de Furet trata dessa oposição-atração entre duas ideologias que tinham na democracia pluralista seu inimigo comum e no anticapitalismo um apelo igualmente estimulado pelos movimentos políticos que as sustentavam. Para sermos mais precisos, apenas o comunismo rejeitava de forma absoluta o capitalismo enquanto forma de organização econômica e social, mas também o fascismo tinha alimentado sua penetração nas camadas proletárias da sociedade com esse ódio ao "burguês capitalista" que é sua marca distintiva nos primeiros anos de ascensão ao poder.

A estrutura da obra é relativamente linear e apresentaremos aqui apenas um sumário dos capítulos. Depois de uma introdução geral ao problema da "paixão revolucionária" (capitulo 1), na qual são discutidos os principais elementos da mitologia política que asseguraram o sucesso (curto, no primeiro caso) do fascismo e do comunismo neste século, Furet mergulha nas entranhas do imenso cataclisma militar, político, econômico e social que explicam a emergência respectiva desses sistemas antinômicos, mas bastante próximos um do outro (capítulo 2: A Primeira Guerra mundial). Não se deve, com efeito, esquecer o papel crucial da Primeira Guerra para o surgimento, no contexto político europeu, dos dois grandes movimentos antiliberais que mais marcaram o século XX. Assim, o comunismo de tipo soviético pode ser virtualmente visto como o resultado prático de um pequeno, mas fecundo, "acidente" histórico,[9] desencadeado involuntariamente por um dos beligerantes durante a Primeira Guerra Mundial: o retorno à Russia de um punhado de bolcheviques exilados, quase desanimados pela ausência de perspectivas revolucionárias. O voluntarismo oportunista da diplomacia do Kaiser, que buscava apenas provocar um pequeno "tremor" político na frente oriental, podendo servir a interesses militares imediatos, transformou-se porém em "cataclisma" histórico de proporções inimagináveis, dando origem aliás a parte dos desenvolvimentos subseqüentes que viriam a minar o próprio império alemão e justificar, mais adiante, a tomada do poder por Hitler.

No capítulo seguinte (O charme universal de Outubro), Furet demonstra como Lênin conseguiu "inventar", num país atrasado como a Rússia czarista, um regime social e político que passou a servir de exemplo à Europa e a todo o mundo, na continuidade da história ocidental. O capítulo 4 (Os crentes e os desencantados) apresenta retratos de alguns dos grandes pioneiros do combate bolchevique e de seus primeiros "renegados" (Pierre Pascal, Boris Souvarine, Gyorg Lukacs). A revolução se congela em seguida, no "socialismo em um único país" (capítulo 5), quando Stalin

consegue consolidar-se no poder e apimentar seu leninismo com algumas pitadas de nacionalismo e grandes doses de brutalidade. Os três capítulos seguintes (Comunismo e fascismo, Comunismo e antifascismo e A cultura antifascista) tratam basicamente da política européia nos anos 20 e 30, com as diferentes manobras de uma e outra corrente para manter-se no poder, ou barrar o caminho à outra, da política de "frente popular" e da formidável recusa dos intelectuais de esquerda em aceitar a realidade dos crimes stalinistas. Eles constituem, por assim dizer, o cerne da obra, onde são analisadas verdadeiramente as idéias políticas que marcaram nosso século, ou pelo menos os principais elementos da mitologia política do comunismo de tipo soviético.

A Segunda Guerra mundial, objeto do capítulo 9, encontrava-se em germe praticamente desde o final da Primeira, mas seu deslanchar foi paradoxalmente permitido por um acordo sórdido entre Hitler e Stalin sobre a partilha da Polônia e a incorporação de novos territórios ao renascido império russo. A reintegração da URSS ao antifascismo e a aliança com as potências ocidentais, depois do traiçoeiro ataque de Hitler em junho de 1941, e a vitória na guerra consolidarão a imagem e o *prestígio de uma ditadura comunista chegada ao supra-sumo do totalitarismo: é o* "stalinismo, etapa suprema do comunismo" (capítulo 10). O "comunismo da guerra fria" ocupa o capítulo seguinte, no qual Furet analisa as primeiras fissuras no edifício (Tito) e continua a discutir a obra de alguns dissidentes da idéia comunista (Koestler, Silone, por exemplo), de intelectuais independentes, como a já citada Arendt, ou "liberais", como Nolte.

Comparados às seções que examinaram o surgimento do socialismo soviético ou traçaram sua aproximação com o fascismo, os capítulos finais deixam algo a desejar, em termos de profundidade de análise ou de inovação conceitual. O "começo do fim" do comunismo (capítulo 12) se abre com a morte de Stalin, período marcado aliás pelas surpreendentes revelações de Krushev durante o 20° congresso do PCUS: seu relatório representa para a história do comunismo, segundo Furet, "o texto mais importante que foi escrito no século XX". A crise do sistema monolítico *se amplia (dissidências chinesa e albanesa, o fenômeno cubano, distanciamento* dos partidos europeus, surgimento dos primeiros dissidentes, como Vassili Grossman) e a análise de Furet se faz aqui mais rápida, menos abrangente (trinta ou quarenta páginas, no máximo, para esse longo enterro do comunismo). O "Epílogo", finalmente, tanto continua a apresentação do novo clima de contestação interna dos princípios sacrossantos do comunismo (Pasternak, Solzenitsin), como tenta um pequeno balanço sobre as razões da queda. Gorbatchev, para Furet, epitomiza a morte de todos os comunismos alternativos (maoismo, castrismo) que possam ter surgido e se desenvolvido no pós-guerra. O comunismo poderia ter perdido a guerra fria e *sobrevivido como regime ou dado lugar a Estados rivais, sem desaparecer como* princípio; mas, não: ele desaparece "corps et biens" no tribunal da História (p. 571).

Esta é, basicamente, a estrutura da obra, escrita em linguagem agradável e leve, sem deixar de ser densa (mesmo se as referências documentais e bibliográficas foram reduzidas ao mínimo). O essencial dos argumentos de Furet, como dissemos, está centrado numa apresentação e discussão das "idéias" que explicaram ou sustentaram o comunismo neste século, com uma ênfase especial nos intelectuais que se distinguiram nesse debate. Mas, dois grandes problemas podem ser identificados em maior detalhe para esta apreciação crítica, não desprovida de uma certa "deformação" sociológica. O primeiro deles é a já referida questão da comparabilidade (e identidade) entre comunismo e fascismo. O segundo seria o das condições da crise final e desaparecimento do comunismo, algo não abordado diretamente ou extensamente por Furet em seu livro, mas que ele considera como um processo ainda em grande medida misterioso ("A maneira pela qual se decompôs a União Soviética, e em seguida seu Império, permanece misterioso", p. 567).

A grande ilusão do comunismo

Deve-se, em primeiro lugar, fazer uma referência, ainda que breve, ao tema-título da obra, apontando para o "passado" da ilusão entretida pela idéia comunista. Por que o "passado" e não o "final" de uma ilusão, já que uma das conclusões do livro é de que o comunismo se termina no "néant" (p. 13), "como se se acabasse de fechar a maior via jamais oferecida à imaginação em matéria de felicidade social" (p. 571)? Furet argumenta em defesa do conceito de "passado", explicando que a ilusão propriamente dita preserva ainda, sob uma outra forma, um certo futuro, simbolizado na esperança em uma sociedade vindoura que poderá continuar a alimentar os debates. O que morreu, na idéia comunista, foi não só o papel messiânico da classe operária como também sua projeção "territorial", tal como expressa no ex-império soviético.[10]

No que se refere, de um modo geral, à "grande ilusão" do comunismo, dificilmente se poderia discordar dos argumentos de Furet quanto à "cegueira" literal que se abateu sobre levas sucessivas de intelectuais e militantes na Europa e no resto do mundo durante décadas inteiras. A fascinação do projeto comunista só pode explicar-se, à esquerda, pela força da filosofia marxista, que prometia um mundo novo, liberado das misérias do real e mais conforme à "razão da História". Mesmo à direita, ainda que recusando os princípios da organização soviética, não se podia deixar de reconhecer que a Revolução de Outubro possuía uma certa filiação com as grandes revoluções do passado europeu, a Revolução francesa em primeiro lugar. A aparente imobilidade e rigidez da sociedade socialista então criada tampouco deixou de surpreender os sociólogos: mesmo para alguns analistas esclarecidos,

parecia inconcebível que o mais perfeito modelo de ditadura burocrática — uma verdadeira "gaiola de ferro" weberiana — pudesse desmembrar-se como um castelo de cartas.

Daí a impressão de uma certa permanência e mesmo resiliência do poder socialista, a despeito mesmo de sua evidente degenerescência política e de sua manifesta incapacidade em assegurar o correto funcionamento do aparelho econômico da sociedade. Ainda que alguns espíritos mais argutos tenham antecipado o final do comunismo, a queda brutal da URSS foi uma surpresa para muitos, para Furet como para o autor destas linhas.[11] A razão da preservação da ilusão comunista (como, de certo modo, do fascismo, durante e após sua vigência efetiva) pode estar, sob o risco de parecer óbvio, na própria força das ideologias políticas, geralmente consideradas, no seguimento da crítica arrasadora de Marx, como um simples disfarce do real, a serviço de interesses das classes dominantes ou de grupos organizados.

Numa época em que alguns representantes modernos dos ideólogos — que são os sociólogos — identificam sinais de "fim das ideologias" (Daniel Bell) e mesmo de "fim da História" (Francis Fukuyama), perde-se por vezes a visão de como o elemento ideológico influenciou a construção do mundo contemporâneo. Caberia com efeito recordar que a Europa e o mundo em geral nos últimos setenta anos estiveram sob o signo e conviveram com a "promessa" ou a "ameaça" (segundo a posição do interessado) de uma ou de ambas as ideologias colocadas em paralelo por Furet. O historiador alemão Karl Bracher, que sintomaticamente caracterizou nossa época como a "idade das ideologias", indicou com razão: "O século XIX foi dominado pelo desenvolvimento das nações e pelas reivindicações dos Estados nacionais; o século XX, pelo confronto entre os nacionalismos e as ideologias, entre a independência dos Estados individuais e os novos universalismos".[12] A Primeira guerra, objeto de um brilhante capítulo na obra de Furet, não foi certamente provocada pelo choque entre ideologias conflitantes, mas foi ela que permitiu as racionalizações (ou mistificações) a partir das quais iriam emergir as duas grandes ideologias de nosso século.

O fascismo, como se sabe, pereceu nos escombros das catástrofes que ele mesmo provocou. Quanto ao comunismo, essa *hantise* ideológica de burgueses e proletários, ele também terminou por encaminhar-se ao museu das antiguidades, ao lado do machado de bronze e da roca de fiar (onde Engels havia também previsto um lugar para o Estado). Antes, contudo, ele seria legitimado e revivificado pela vitória contra o primeiro, ganharia um certo atestado de racionalidade econômica no seguimento das políticas intervencionistas conduzidas pelos Estados ocidentais no pós-guerra e circularia ainda enquanto movimento de "liberação nacional" durante várias décadas pelos mais variantes quadrantes do globo.

A análise de Furet quanto ao poder de sedução da idéia comunista em nosso

século é propriamente impecável e podemos dizer que aí se situa o ponto forte de sua obra. Terminada a ilusão, nós somos condenados "à vivre dans le monde où nous vivons" (p. 572), um mundo povoado de contradições e de questões sociais não resolvidas. A velha democracia é chamada uma vez mais à frente dos problemas.

Comunismo = Fascismo?

Um dos problemas mais importantes abordados por Furet em seu livro, como *dissemos, é o da possibilidade conceitual (e empírica) de se comparar e de se traçar* uma identidade funcional entre os sistemas comunista e fascista que entram, como ele diz, "presque ensemble sur le théâtre de l'Histoire" (p. 38). Mesmo se ele não elabora essa comparação do ponto de vista da ciência política, isto é, segundo uma abordagem teórico-formalista, mas enquanto historiador, Furet isola e disseca os elementos materiais e ideológicos de cada um dos sistemas (o partido-Estado, a ideocracia, o controle total da informação, o sistema dos campos de concentração, por exemplo). O comunismo e o fascismo são, para Furet, "ennemis complices", o que não quer dizer que eles possam ser considerados idênticos.

A análise de Furet sobre os dois sistemas é, também neste caso, pertinente: ele releva os pontos discordantes, mas não deixa de sublinhar o que os aproxima. O comunismo, ou melhor, o marxismo é um universalismo a pretensões democráticas, que sempre cultivou a ambição de emancipar o conjunto da humanidade, enquanto que o fascismo é uma ideologia particularista (raça, povo) abertamente antidemocrática. Mas, eles partilharam o mesmo desprezo pelo direito, o mesmo culto da violência, a perseguição religiosa e a adoração do partido e do chefe; eles também mobilizaram as paixões revolucionárias, o ódio do individualismo burguês, a angústia pela salvação através da história, a religião da unidade do povo e a intolerância fanática. Sobretudo, relembra Furet, eles têm no liberalismo ou na democracia burguesa seu inimigo comum.[13] Ele também demonstra a interação dos dois sistemas nos palcos da história: "bolchevismo e fascismo se seguem, se engendram, se imitam e se combatem, mas antes eles nascem do mesmo solo, a guerra; eles são os filhos da mesma história" (p. 197), inaugurados pelo mesmo movimento de massas no final da Primeira Guerra Mundial.

Pode-se efetivamente considerar como importante, historicamente, o impacto da Revolução bolchevique na emergência dos fascismos europeus: grande parte das reações da direita, que levaram ou sustentaram os regimes fascistas na Europa dos anos 20 e 30, se deve ao medo do contágio soviético, assim como a "ameaça" comunista e o exemplo da Revolução cubana alimentariam os golpes militares de direita na América Latina dos anos 60.[14] A mesma filosofia antiliberal ou conservadora,

segundo os casos (misturada à ideologia da "segurança nacional" em nosso continente), está presente num e noutro lado do Atlântico, numa versão atualizada da "grande peur" que havia estudado Lucien Febvre na segunda fase da Revolução francesa (a propósito dos camponeses, nesse caso).

Entretanto, importância histórica não quer necessariamente dizer relevância causal. Cabe assim legitimamente perguntar se os fascismos italiano e alemão, entre outros menos conhecidos, não teriam de toda forma ascendido ao poder mesmo na ausência de vitória da Revolução bolchevique ou de uma menor "agressividade" do movimento comunista no continente, inclusive na própria Alemanha e na Hungria ("república dos sovietes" na Baviera e em Budapeste). A História teria sido certamente outra, sobretudo a da Segunda Guerra Mundial que, tanto como o hitlerismo, se alimenta e emerge das frustrações alemãs com o armistício da Primeira Guerra e as "conseqüências econômicas" do Tratado de Versalhes (para retomar o título da conhecida obra de Keynes[15]). Mas, os movimentos mussolinista e hitlerista possuem suas lógicas próprias e suas respectivas dinâmicas históricas, buscando raízes em crises econômicas, políticas e até mesmo morais propriamente nacionais. A revolução bolchevique não explica, por exemplo, a inflação alemã de 1923 ou a crise de 1929, que muito fizeram para ajudar a ascensão de Hitler.

Assim, é provável que os fascismos teriam de toda forma modificado a tipologia dos regimes políticos no século XX, numa forma não idealizada por Weber. O mussolinismo e o hitlerismo teriam, em todo caso, desfrutado de maiores oportunidades de expansão e de afirmação, numa escala inimaginável retrospectivamente, com muito maiores perigos reais para as poucas democracias existentes. Mas, mesmo divertida, a História dos "*ifs*" é de certa forma impossível: se os alemães não tivessem embarcado Lênin no "trem blindado" em 1917; se, em 1938, as democracias tivessem resistido a Hitler em Munique; se Ribbentrop e Molotov não tivessem confirmado o Pacto de agosto de 1939 que permitiu a invasão e a liquidação da Polônia e, de fato, o início da Segunda Guerra; se, dois anos depois, Hitler não tivesse decidido atacar a URSS, se... : a lista dos imponderáveis históricos parece interminável. Em todo caso, voltando ao problema da eventual vinculação da Revolução bolchevique com suas congêneres fascistas, caberia lembrar que as situações históricas são sempre únicas e originais e o mesmo evento ou processo não deveria necessariamente poder repetir-se, na presença de outras circunstâncias.

Que a presença de Lênin tenha precipitado o *putsch* bolchevique parece uma verdade indiscutível; mas que, em sua ausência, toda conjuntura revolucionária, com chances para uma ascensão dos comunistas ao poder, teria sido impossível, é uma conclusão que não podemos tirar da situação então prevalecente. Algumas das vinculações causais que poderiam ser extraídas de um exercício de aproximação

entre comunismo e fascismo, tal como o conduzido por Furet, devem assim ser consideradas com extrema cautela. Ele, em geral, prefere não se dedicar a essas especulações do espírito que, em larga medida, estão fora de sua agenda de trabalho.

Alguns poderiam discordar da análise conduzida por Furet nesta parte (capítulo 6: Comunismo e fascismo), como eventualmente eivada por uma tendência a "personalizar" em demasia o movimento histórico que conduziu à emergência e consolidação do sistema soviético por Lênin e Stalin, num caso, e à "invenção" do Estado fascista por Mussolini e construção do nazista por Hitler, no outro.[16] Mas, uma simples constatação de ordem prática reverteria a confirmar o papel excepcional desses homens no destino histórico de seus sistemas respectivos: "un trait apparente encore les trois grandes dictatures de l'époque: leur destin est suspendu à la volonté d'un seul homme" (p. 199).[17]

Deve-se contudo observar que, *chez Furet*, o aspecto contingencial do processo histórico é quase que levado ao extremo: "Suprimamos a personagem de Lênin da história e não há mais Outubro de 1917. Retiremos Mussolini e a Itália do pós-guerra seguiria um outro curso. Quanto a Hitler, se é verdade que, como Mussolini aliás, ele toma o poder em parte graças ao consentimento resignado da direita alemã, ele não perde por outro lado sua desastrosa autonomia: ele vai fazer funcionar o programa de *Mein Kampf*, que pertence a ele tão somente" (p. 200). Pode-se concordar com esse tipo de colocação,[18] sem descurar porém a probabilidade de que, na ausência de personalidades magnéticas como as dessas três figuras históricas, os movimentos comunistas e fascistas já presentes em diversos países europeus teriam oportunamente produzido líderes e circunstâncias favoráveis à ascensão dessas correntes ao poder, com conseqüências eventualmente menos catastróficas em termos de custos humanos, mas igualmente densas de significado político e social.

A economia política da ilusão comunista

O livro de Furet pretende, e consegue amplamente, explicar as razões do sucesso da idéia comunista — e do prestígio da Revolução bolchevique, estendido à URSS — em largas frações da opinião pública e da intelectualidade ocidental, especialmente francesa, durante os setenta anos que durou a aventura soviética. Sua análise sobre as condições de ascensão ao poder do bolchevismo (e do fascismo) no seguimento da Primeira Guerra Mundial permanecerá certamente como uma das realizações mais convincentes da historiografia recente do comunismo; não sem um certo exagero — ligado ao prestígio do autor como historiador "revisionista" da Revolução francesa — seu livro já é aliás considerado um "clássico" nessa área de estudos.

Brilhante ensaio sobre a ilusão comunista, enquanto a URSS lhe emprestou consistência e vida, ele é no entanto muito menos convincente sobre as condições materiais — em especial as econômicas — que cercaram o colapso desse sistema *no seguimento da queda do muro de Berlim. Furet confessa que, como muitos outros* observadores, não esperava que as tentativas de reforma gorbatcheviana fossem conduzir ao impasse e, finalmente, à derrocada de todo o edifício comunista. Lembre-se a propósito que nem mesmo o "profeta" do "fim da História", Francis Fukuyama, previu a falência da estrutura soviética: ao contrário, ele estava convencido de que a URSS seria preservada, mesmo com o abandono completo dos dogmas econômicos do socialismo.[19]

A explicação de Furet para a formidável ruptura histórica que o mundo viveu entre 1989 e 1991 é, como vimos, que, embora ainda largamente misteriosa em seus detalhes, ela foi causada sobretudo por iniciativas do próprio partido no poder: "Mesmo os inimigos do socialismo não imaginavam que o regime soviético pudesse desaparecer, e que a Revolução de Outubro pudesse ser 'apagada'; menos ainda que essa ruptura pudesse ter por origem iniciativas do partido único no poder" (p. 11). Em grande medida, a interpretação de Furet guarda uma certa relação com a análise tocquevilliana sobre os perigos da reforma política num sistema caracterizado pela *rigidez das relações sociais. A concepção "liberal" de Tocqueville sobre as origens* da Revolução francesa tende a descartar, como se sabe, os elementos de crise econômica privilegiados na análise marxista tradicional — a famosa contradição entre forças produtivas "capitalistas" emergentes e relações de produção ainda "feudais" — preferindo em seu lugar o choque político provocado ou precipitado por um confronto entre elites sociais já próximas do poder, num contexto de tentativa monárquica de reforma moderada.

Mesmo acreditando que o universo comunista se desfez nas "próprias mãos do Partido hegemônico" e sobretudo por razões políticas (incapacidade de gerir o processo de reformas), Furet não deixa contudo de mencionar alguns elementos materiais que contribuíram, ainda durante a fase do "brejnevismo triunfante" (a expressão não é dele), para apressar a decadência e queda do poder soviético. Ele cita, por exemplo, o trabalho de um demógrafo francês que, já em 1976, indicava a deterioração do sistema como refletida na alta da taxa de mortalidade infantil.[20] Ele também não deixa de referir-se, em sua introdução e conclusão, à incapacidade do *poder socialista em atender aos mínimos requisitos da população em termos de* conforto material, bem como à impossibilidade para o sistema de seguir a potência americana na corrida aos armamentos mais sofisticados (programa "guerra nas estrelas" de Reagan).

Sua reconstituição histórica sobre os setenta anos de ilusão comunista

permanece, entretanto, basicamente política, consistindo essencialmente numa "história das idéias" (ou das mitologias políticas) do século XX. Não se poderia, portanto, acusar Furet de não levar em conta o peso dos "fatores econômicos", tanto no sucesso como na derrocada do sistema soviético, já que não era esse o objetivo primordial de seu trabalho de pesquisa e de interpretação. O problema, ainda assim, é que idéias políticas também têm fundamentos econômicos e que, no caso específico *do comunismo, sua mitologia política — sua "ilusão fundamental", diria* Furet — foi alimentada não só por sua promessa de igualdade e de justiça, no plano social, mas sobretudo e principalmente pela concepção marxista de que um sistema regulado democraticamente pelo conjunto dos trabalhadores seria mais suscetível do que a "anarquia da produção capitalista" de afastar crises periódicas e escassez, de aportar abundância material, bem-estar individual e progresso tecnológico. A premissa básica da mensagem marxiana quanto ao "fim da história", dos primeiros escritos da juventude até o Capital, refere-se, antes de mais nada, à apropriação coletiva dos meios de produção, por iniciativa e sob o comando da classe operária, transformada em redentora universal: de fato, a abolição da propriedade privada, "mãe de todas as injustiças", sempre apresentou um formidável poder de atração para as massas de deserdados de todo o mundo e mesmo para milhões de proletários de países desenvolvidos.

Não se poderia igualmente esquecer que grande parte das mensagens simpáticas ao socialismo enquanto sistema de organização social — não apenas soviético, mas também chinês e "terceiro-mundista", onde foi o caso — tinha como fundamento a idéia (falsa, mas isso não importa aqui) de que ele trazia o final das crises capitalistas de produção e emprego, introduzia um nível de subsistência mínimo para o conjunto da população e permitiria, progressivamente, liberar excedentes que o fariam alcançar e em última instância ultrapassar os sistemas capitalistas "realmente existentes". As idéias econômicas marxistas sobre uma futura "idade da abundância", sobre a racionalidade superior do sistema socialista e em especial as profecias engelsianas sobre o futuro da sociedade dos trabalhadores ("de cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades") alimentaram, em muito, a ilusão comunista neste século.[21]

Essas idéias econômicas, é dispensável dizê-lo, estão escassamente refletidas no ensaio de Furet e elas não comparecem em nada na explicação funcional do "sucesso" da idéia comunista neste século. Ora, desde o final do século XIX, pelo menos, que o debate em torno das idéias marxistas e socialistas prolongava-se no terreno econômico, chegando até mesmo a influenciar o curso da economia política "burguesa". Sem referir-se às primeiras críticas pertinentes (e não respondidas) formuladas por John Stuart Mill ao próprio Marx, caberia lembrar que Vilfredo

Pareto dedicou dois alentados volumes ao estudo dos sistemas socialistas, que Hobson antecipa a análise leninista sobre a natureza econômica do imperialismo contemporâneo, que Hilferding e Rosa Luxemburgo terçaram armas em torno do capital financeiro e da acumulação capitalista, que toda uma "teoria das crises cíclicas" freqüentou a produção acadêmica na economia (de Schumpeter a Keynes, de Robinson e Sraffa a Kindleberg) e que, ainda no começo dos anos 60, economistas respeitados como John Kenneth Galbraith ou sociólogos atentos como Raymond Aron podiam prever uma certa convergência entre o capitalismo e o socialismo com base no fato de terem ambos os sistemas chegados a uma etapa industrial avançada.

De maneira ainda mais relevante, as primeiras experiências de planificação sob a República de Weimar, a própria organização econômica "fascista", os projetos de *welfare state* nos países escandinavos e anglo-saxões, bem como as nacionalizações e o acentuado intervencionismo (com agências estatais dedicadas ao planejamento indicativo) conduzidos no segundo pós-guerra nos principais países capitalistas europeus, podem ser considerados como o resultado direto do impacto exercido pelas idéias econômicas "comunistas" nas sociedades do Ocidente desenvolvido. Da mesma forma, a industrialização da URSS, a "solução" do problema da fome na China (contra sua suposta manutenção na Índia "capitalista"), o desenvolvimento "acelerado" dos países atrasados do Terceiro Mundo, todos esses elementos, reais ou imaginários, da "grande transformação" da segunda metade do século XX foram, com ou sem razão, creditados à alavancagem ideológica das idéias econômicas socialistas, ou pelo menos vinculados à aceitação da inevitabilidade (ou mesmo desejabilidade) de uma maior intervenção do Estado na economia, em contraposição ao menor poder transformador ou modernizador das estruturas "capitalistas" de mercado.

Em outras palavras, a legitimação ideológica do comunismo se deu tanto pela via da economia como da política, em que pese o balanço francamente desfavorável na confrontação com o capitalismo (mas, explicável em termos de guerra civil, de destruições "imperialistas", de espoliação "colonial" etc), que tanto a URSS como a China ou outros países menores (Cuba, Vietnã) nunca deixaram de apresentar, mesmo em comparação com países capitalistas "subdesenvolvidos". Os partidos comunistas dos países capitalistas europeus — em especial na Itália e na França — conseguiram reter uma certa audiência popular mesmo durante os anos de descrédito político do socialismo real com base na antiga crença de que uma "economia planificada" ou pelo menos controlada pelo Estado conseguiria refrear a "exploração capitalista" e introduzir um pouco mais de igualdade na repartição funcional capital-trabalho. Finalmente, em nosso próprio continente, a única justificativa — aceita de certo modo pela própria "direita" — para a ausência completa de liberdades democráticas e até mesmo de certos direitos humanos na Cuba "socialista"

era o suposto avanço no plano dos indicadores sociais (saúde, educação, nutrição), continuamente agitados em face das desigualdades e mazelas sociais existentes nos demais países da região.

Esse tipo de ilusão foi tão, ou mais, importante do que aquela derivada da "paixão revolucionária" que analisou Furet em seu livro: a afirmação da vontade na História, a invenção do homem por ele mesmo, o ódio ao burguês (alimentado não tanto por proletários verdadeiros, como por artistas e intelectuais "burgueses"), a promessa de um novo mundo de justiça social construído pela própria coletividade redimida pela classe operária, a recusa do individualismo em favor da liberação de toda humanidade e não apenas de uma raça ou um povo particulares como no fascismo, tudo aquilo, enfim, que fazia o "charme universal de Outubro" e que o grande historiador francês analisa sobretudo — era talvez inevitável, no seu caso — como uma herança e como uma realização da Revolução francesa de 1789. De certo modo, talvez a grande ilusão econômica do socialismo seja a única a sobreviver à derrocada do regime político baseado no partido único e na "democracia real" (isto é, não burguesa, formal), este definitivamente enterrado pela superioridade filosófica, moral e empírica da idéia democrática. Se as idéias movem o mundo, as idéias econômicas com muito maior razão podem ter a pretensão de continuar a determinar o curso de nossos destinos individuais e de nossas realizações coletivas. A esse título, a ilusão econômica socialista (pelo menos aquela que se baseia no papel regulador e distribuidor do Estado) não está perto de extinguir-se, mesmo depois de ter sido bastante maltratada por várias décadas de planejamento centralizado e de "socialismo real".

Julgado com base nesses parâmetros — ressalve-se que tal não era a intenção do historiador francês — o ensaio de Furet deixa muito a desejar, mesmo numa perspectiva puramente historiográfica ou do ponto de vista de uma história política ou das idéias. Finalmente, o grande objetivo do projeto comunista não era tanto eliminar o burguês enquanto agente social — objetivo julgado relativamente fácil pelos protagonistas de Outubro e seus êmulos em outras partes — como construir um sistema socialista de organização social da produção em tudo oposto ao execrado regime capitalista, que se devia eliminar da face da terra.[22] O jacobinismo bolchevique se dirigia, obviamente, contra o "Estado burguês", mas a coletivização total dos meios de produção era o elemento essencial da construção da nova ordem socialista. Era essa a promessa contida no Manifesto Comunista, reafirmada no programa leninista e ainda confirmada em pleno revisionismo krusheviano.[23] Até o final de sua administração, quando ele já tinha consentido em introduzir elementos de mercado no funcionamento econômico do socialismo, Gorbatchev também preservou sua confiança num futuro comunista, isto é, não capitalista, para a URSS.

Um historiador "marxista" como Hobsbawm não deixa de considerar,

praticamente em igualdade de condições, os elementos econômicos e políticos do mundo do "socialismo realmente existente". A primeira coisa a ser observada a respeito da região socialista do globo, diz ele em seu citado capítulo, "é que durante a maior parte de sua existência ela formou um subuniverso separado e largamente auto-suficiente tanto economicamente como politicamente. Suas relações com o resto da economia mundial, capitalista ou dominada pelo capitalismo dos países desenvolvidos, eram surpreendentemente reduzidas. Mesmo durante a fase alta do grande *boom* do comércio internacional nos Anos Dourados, apenas algo em torno de 4% das exportações das economias desenvolvidas de mercado iam para as 'economias centralmente planificadas' e, em torno dos anos 80, a parte das exportações do Terceiro Mundo dirigidas a elas não era muito maior".[24] Hobsbawm reconhece que a razão fundamental da separação entre os dois campos era, sem dúvida alguma política, mas ele desenvolve em seguida uma brilhante análise da "economia política" do socialismo real, ainda que ele tenda a acreditar, mesmo retrospectivamente, nas estatísticas do socialismo estalinista, que "evidenciariam" um crescimento superior ao das economias capitalistas nos anos 30 ("acumulação primitiva socialista") e durante uma certa fase do pós-guerra. Igualmente, ele dedica toda a primeira parte de seu capítulo sobre o "fim do socialismo" a uma análise do "subdesenvolvimento econômico" (a expressão não é dele, tampouco) desse regime, mesmo se, mais adiante, ele reconhece, acertadamente, que é a "política, tanto a grande como a pequena, [que] deveria acarretar o colapso euro-soviético de 1989-1991".[25]

O que importa sublinhar aqui não é tanto o desempenho econômico efetivo dos socialismos realmente existentes — que poderia ser objeto de uma história econômica do socialismo — mas, na perspectiva da história intelectual, o "peso" das idéias econômicas na formação e manutenção da "ilusão comunista", algo completamente descurado por Furet. Sua análise — embora sumária — da crise prolongada do socialismo deixa ao largo os elementos relativamente "objetivos" da estagnação econômica, para concentrar-se nas idéias dos dissidentes e no crescente descrédito político do regime. Apesar de que seu ensaio, como sublinhado, pretendesse abordar apenas e tão somente a história das "idéias", deve-se ressaltar que, ainda assim e especificamente neste caso, as idéias econômicas deveriam ser consideradas como parte integrante da "ilusão comunista", como elemento indissociável da mitologia política do socialismo de tipo soviético.

A transição marxista do socialismo ao capitalismo

Sem pretender fazer ironias com a História, caberia observar que a crise e a *débâcle* do comunismo soviético podem ser interpretadas inteiramente em termos

das idéias marxistas, *a fortiori* para um antigo adepto da religião como Furet. Com efeito, ninguém melhor do que Marx — de cujos escritos sobre a Revolução francesa Furet já tinha tratado em profundidade — sabia colocar com clareza, ainda que de forma profética, o inexorável desenrolar do processo histórico e social. Como ele escreveu no Prefácio à *Contribuição à Crítica da Economia Política* (1859), "numa certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas de uma sociedade entram em contradição com as *relações de produção* existentes, ou, o que é apenas sua expressão jurídica, com as *relações de propriedade* no seio das quais elas se tinham desenvolvidos até então. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, essas relações [de produção] se tornam seus próprios *entraves*. Abre-se então uma época de *revolução social*. A transformação na base econômica altera mais ou menos rapidamente toda a enorme superestrutura".[26]

Essa época de revolução social abriu-se para o socialismo de tipo soviético a partir do final dos anos 70, muito embora suas sementes existissem desde muito tempo antes. As razões dessa transformação, que pode ser inteiramente explicada em termos "marxistas", foram as mesmas que, no passado, levaram ao declínio do feudalismo como "modo de produção": as relações "socialistas" de produção se tinham inegavelmente convertido num formidável entrave ao desenvolvimento das forças produtivas e ao avanço das condições econômicas de produção. Qualquer marxista não comprometido com os esquemas de poder existentes na área soviética poderia reconhecer que a forma "socialista" da propriedade representava, em nível estrutural, um enorme obstáculo ao avanço contínuo do processo de produção social.[27]

De fato, as *relações socialistas de produção* sempre foram uma *forma contraditória de organização social da produção*, uma vez que, segundo a própria teleologia marxista, a sociedade burguesa não poderia desaparecer — e assim dar lugar ao socialismo — sem que ela pudesse antes desenvolver todas as suas potencialidades intrínsecas em termos de forças produtivas. Mas, uma vez implementadas essas relações socialistas de produção — de maneira mais ou menos improvisada no seguimento da revolução bolchevista — elas sempre representaram (no vocabulário do próprio Marx) "uma *forma antagônica* do processo de produção social, não no sentido de um antagonismo individual, mas de um antagonismo que nasce das condições sociais de existência dos indivíduos".

Segundo os próprios termos da análise histórica marxista seria portanto inevitável esperar o deslanchar de uma etapa revolucionária no desenvolvimento do socialismo, uma vez que a deterioração da base econômica do sistema, já visível desde o final da estagnação "brejnevista", estava conduzindo a um impasse, ele mesmo anunciador de uma mudança radical em toda a superestrutura jurídica e

política da sociedade socialista. É assim muito provável que, ao iniciar seu período de "reformismo esclarecido", Gorbachov tenha chegado à conclusão que a base técnica do sistema socialista, enquanto forma de organização social da produção, fosse essencialmente conservadora, uma vez que, ao contrário do sistema capitalista, não possuía em si mesma os impulsos para uma contínua transformação das condições de produção.

Gorbachov, aparentemente em bom marxista, admitiu-o abertamente: antes mesmo de assumir a liderança do PCUS, em dezembro de 1984, ele advertia que a injustificada preservação de "elementos obsoletos nas *relações de produção* pode ocasionar uma deterioração da situação econômica e social". Em junho de 1985, já como Secretário-Geral do PCUS, ele declarava que "a aceleração do progresso científico e técnico requeria insistentemente uma *profunda reorganização* do sistema de planejamento e de administração do *mecanismo econômico em sua totalidade*".[28] O que Gorbachov pretendia implementar era uma espécie de NEP da era eletrônica, algo bem mais complicado, deve-se reconhecer, que as banalidades conceituais em torno do modelo leninista de comunismo, descrito como sendo o "socialismo mais a eletricidade".

Não havia, contudo, fórmula milagrosa capaz de fazer aquele socialismo tomar o "carro da História" a partir das relações de produção exitentes: não só a "base técnica" do socialismo estatal, nos termos de Marx, era essenciamente *conservadora*, como também sua base social e política era profundamente *reacionária*. A União Soviética parecia representar para Gorbachov o que a Alemanha guilhermina representava para Marx no século passado: um país atrasado e dividido que tinha necessariamente de passar por uma *revolução política radical* para quebrar os grilhões que impediam sua modernização econômica e social.

Fazendo uma grosseira analogia histórica, poder-se-ia dizer que as relações socialistas de produção e a classe burocrática associada ao Partido Comunista representavam, na maior parte dos países da área soviética, o mesmo papel que o sistema corporativo e a classe aristocrática desempenhavam no *ancien régime* de tipo feudal: um obstáculo intransponível ao desenvolvimento das forças produtivas materiais e um entrave formidável ao progresso político da sociedade. Como afirmaram Marx e Engels no *Manifesto Comunista*: "numa certa etapa do desenvolvimento dos meios de produção e de troca... as relações feudais de propriedade deixaram de corresponder às forças produtivas em pleno crescimento. Elas entravavam a produção em lugar de fazê-la avançar. Elas se transformaram em grilhões. Esses grilhões tinham de ser quebrados: eles foram quebrados".[29]

No que concerne às relações socialistas de propriedade, esses grilhões foram efetivamente rompidos nos países da antiga área soviética, muito embora o

processo de construção da nova ordem esteja ainda a meio caminho. Em suas manifestações e desenvolvimento, o processo de ruptura com o *ancien régime* foi, evidentemente, político, e não poderia deixar de ser exclusivamente político, como observaram Furet e Hobsbawm.[30] O ponto de não retorno, diz ironicamente Hobsbawm, foi atingido na segunda metade de 1989, bicentenário do deslanchar da Revolução francesa, "cuja não existência ou irrelevância para a política do século XX, os historiadores franceses 'revisionistas' estavam ocupados em tentar demonstrar naquele momento. A ruptura política seguiu-se (como na França do século XVIII) à convocação de novas assembléias democráticas, ou passavelmente democráticas, no verão daquele ano. A ruptura econômica tornou-se irreversível no decorrer de alguns poucos meses cruciais entre outubro de 1989 e maio de 1990".[31]

Assim, se a crise política é evidente, em meu julgamento foram razões estruturais de natureza essencialmente, senão inteiramente, econômica que levaram à crise fundamental, à sua fratura irremediável e à queda final do sistema. Um pouco de materialismo histórico, por uma vez, não pode fazer mal à causa do socialismo, ou pelo menos à da análise histórica de sua derrocada final.

A base econômica explica, ainda desta vez, a transição de um modo de produção a um outro. Para chegar a um verdadeiro sistema econômico de mercado, na antiga zona soviética, só falta agora atravessar o que Marx chamava de purgatório capitalista. O comunismo chegou efetivamente ao final de sua parábola no século XX: ele terá constituído, finalmente, uma longa etapa de transição que levou do capitalismo ao... capitalismo.

Notas

1 Ver Eric Hobsbawm, *Age of Extremes: the short twentieth century, 1914-1991* (Londres: Michael Joseph, 1994); ver em especial os capítulos 13, "Real Socialism", e 16, "End of Socialism", p. 372-400 e 461-499.

2 Este artigo já estava largamente redigido quanto o Autor tomou conhecimento do pequeno estudo histórico de Massimo L. Salvadori, *La parabola del comunismo* (Bari: Laterza, 1995), que traça um rápido panorama da história do comunismo, de suas origens à queda do império soviético. Seu título, assim, não deve nenhum "copyright" a esse grande especialista italiano da história do socialismo, podendo no máximo reconhecer seus "moral rights" quanto à precedência no uso do conceito.

3 François Furet, *Le passé d'une illusion: essai sur l'idée communiste au XX[e] siècle* (Paris: Robert Laffont/Calmann-Lévy, 1995, 580 p.), ver p. 11-14.

4 Dentre os demais trabalhos do conhecido especialista da Revolução francesa podem ser citados *La Révolution française* (com Denis Richet, 1965); *Penser la Révolution française* (1978); *L'Atelier de l'Histoire* (1982); *Marx et la Révolution française* (1986)

e, com Mona Ozouff, *Dictionnaire critique de la révolution française* (1988).

5 Isso a despeito de um bom conhecimento da bibliografia anglo-saxã sobre ambos os problemas, fruto certamente de seus últimos anos passados na Universidade de Chicago.

6 Remeto à monumental coleção dirigida por Eric J. Hobsbawm Georges Haupt, Franz Marek, Ernesto Ragionieri, Vittorio Strada e Corrado Vivanti, *Storia del Marxismo* (Torino: Giulio Einaudi, 1979-1983; 4 vols), que, a despeito do nome, trata igualmente da história do comunismo soviético e das sociedades do socialismo real; ver em especial os tomos 2 e 3 do terceiro volume: "Il marxismo nell'età della Terza Internazionale", respectivamente "Dalla crisi del '29 al XX Congresso" e "Il marxismo oggi" (1981 e 1983), nos quais se retraça efetivamente a história do comunismo e das idéias marxistas neste século. A série foi editada no Brasil pela Paz e Terra.

7 De certa forma, essa reconstituição do "sucesso" da idéia comunista no século XX representa para Furet uma espécie de balanço intelectual e de "acerto de contas" pessoal com sua "tribo" de origem, na medida em que ele não esconde sua militância partidária no PCF, entre 1949 e 1956. O mesmo poderia ser dito, em pura honestidade intelectual, do autor destas linhas que, apesar de jamais ter pertencido a qualquer partido socialista ou comunista no Brasil ou no exterior, não recusa, ainda hoje, uma antiga filiação teórica marxista: a crítica aqui desenvolvida é, assim, uma espécie de auto-crítica intelectual da "grande ilusão" que também freqüentou seus anos de juventude.

8 Essa comparação entre os dois sistemas totalitários não foi contudo desprezada por uma intelectual como Hannah Arendt, como se encarrega de lembrar o próprio Furet numa das passagens de seu livro.

9 Esta digressão sobre a origem "acidental" do poder bolchevique não se encontra no livro de Furet, sendo de minha própria responsabilidade.

10 Entrevista concedida por François Furet a Bernard Lecomte, "S'il n'y avait pas eu Lénine...", *L'Express* (Paris, 19 janeiro 1995), p. 76-78.

11 Tentei fazer, numa série de artigos interligados, uma análise evolutiva sobre o fenômeno da "transição do socialismo ao capitalismo" nos países do socialismo real: "Retorno ao Futuro: A Ordem Internacional no Horizonte 2000", "Retorno ao Futuro, Parte II" e "Retorno ao Futuro, Parte III: Agonia e Queda do Socialismo Real", todos publicados na *Revista Brasileira de Política Internacional* (Rio de Janeiro, Ano XXXI, 1988/2, nºs 123-124, p. 63-75; Ano XXXIII, nºs 131-132, 1990/2, p. 57-60 e ano XXXV, nºs 137-138, 1992/1, p. 51-71).

12 Cf Karl Dietrich Bracher, *Zeit der Ideologien* (Stuttgart: Deutsche Verlags, 1982), livro consultado em sua edição italiana: *Il Novecento: secolo delle ideologie* (Bari: Laterza, 1984), p. 206. Furet cita em sua obra vários trabalhos deste historiador alemão, tendo entretanto consultado este livro específico em sua edição norte-americana: *The Age of Ideologies: a history of political thought in the XXth century* (New York: St Martin's Press, 1984).

13 Cf. "Nazisme et communisme: la comparaison interdite" (entrevista com François Furet), *L'Histoire* (Paris, nº 186, março de 1995, p. 18-20).

14 Ver, para cada um dos casos, Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe: stabilization in France, Germany and in Italy in the decade after World War I* (Princeton: Princeton University Press, 1975) e Albert Hirschman, "The turn to authoritarianism in Latin

America and the search for its economic determinants" in David Collier (ed), *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1975, p. 61-98).

15 Cf. John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (London: MacMillan, 1919).

16 É o caso, por exemplo, da crítica de Rudolf Augstein, diretor do *Der Spiegel*, de Hamburgo, em artigo republicado, sob o título "François Furet, c'est de la vieille histoire", em *Courrier International* (Paris, n° 230, 30 março-5 abril 1995, p. 6).

17 Furet critica com razão as inclinações "massistas" de uma certa historiografia: "Obcecada por uma história abstrata de classes, nossa época fez tudo para obscurecer essa verdade elementar" (p. 199-200).

18 Como diria o próprio Marx, "os homens fazem sua própria história...", o que supostamente compreende também as grandes personalidades individuais.

19 Cf. Francis Fukuyama, "The End of History ?", *The National Interest* (n° 16, Summer 1989, p. 3-18), onde ele afirma, por exemplo: "A questão real do futuro é o grau pelo qual as elites soviéticas lograram adequar-se à consciência do Estado homogêneo universal [conceito que Fukuyama retira da leitura feita por Alexandre Kojève da obra de Hegel] que é a Europa depois de Hitler. (...) Ainda que possam restar alguns verdadeiros crentes isolados em lugares como Manágua, Pyongyang ou Cambridge (Massachusetts), o fato de que não exista um único grande Estado no qual [o marxismo-leninismo] represente a idéia-chave elimina completamente sua pretensão de ser a vanguarda da história humana", p. 17-18. Esse artigo foi ulteriormente incorporado ao livro *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).

20 Furet cita o trabalho de Emmanuel Todd, *La Chute Finale: essai sur la décomposition de la sphère soviétique* (Paris: Robert Laffont, 1976; cf. p. 567.

21 Não é o caso de lembrar aqui que a própria sobrevivência do comunismo, enquanto sistema viável de organização social da produção, pode apenas ser assegurada, na difícil conjuntura dos anos 1920-21, por um retorno estratégico às práticas capitalistas de mercado e de apropriação — consagrado na NEP —, retorno que Bukarin (e alguns outros) gostaria de ver consolidado como a única forma possível de socialismo real.

22 Caberia também observar que tampouco o fato do comunismo ter vencido apenas em países atrasados do ponto de vista capitalista retem a atenção de Furet em sua análise do "sucesso" desse regime.

23 Em 1961, por exemplo, no 22° Congresso do PCUS, Krushev prometia ultrapassar a produção "per capita" dos Estados Unidos por volta de 1970 e construir uma "sociedade comunista acabada" perto de 1980.

24 Cf Hobsbawm, *Age of Extremes*, op. cit, p. 374.

25 Idem, p. 475.

26. Tradução livre a partir da edição francesa; vide Karl Marx, *Contribution à la Critique de l'Économie Politique* (Paris: Editions Sociales, 1957).

27 Este artigo já estava praticamente redigido, como dissemos, quando tomamos conhecimento da obra de Massimo Salvadori sobre a história do comunismo. É curioso, assim, observar que ele faz o mesmo tipo de análise "marxista" sobre a contradição fundamental do comunismo soviético: "Aplicando ao caso soviético as categorias marxianas, se pode dizer que na União Soviética, a superestrutura sufocava dali em

diante [anos 80] as condições de desenvolvimento da sociedade, criando uma situação de crise orgânica do sistema. Tornava-se mais e mais evidente, de fato, que a rigidez planificadora burocrático-centralista, que tinha podido obter substanciais sucessos no âmbito da modernização tardia baseada na indústria pesada, na cadeia de montagem, no contrôle autoritário da mão-de-obra, na compressão do consumo em proveito dos investimentos nos setores considerados estratégicos, em primeiro lugar militares, não estava estruturalmente em condições de realizar o salto qualitativo indispensável para conduzir o sistema à era da telemática disseminada e de produções sujeitas à rápida obsolescência e, portanto, adaptá-lo à necessidade de rápidas reconversões, implementadas por uma pluralidade de centros de decisão sensíveis às exigências da inovação permanente": cf. *La Parabola del Comunismo*, op. cit., p. 56.

28 Citado por Francis Fukuyama, "Gorbachev and the Third World", *Foreign Affairs* (vol. 64, n° 4, Spring 1986, p. 715-731).

29 Tradução livre a partir da edição da Pléiade; vide Karl Marx, *Oeuvres I: Économie* (Paris: Gallimard, 1968).

30 Hobsbawm, por sua parte, combina elementos políticos e econômicos em sua análise sobre a queda final do comunismo: "O que levou a União Soviética em marcha acelerada em direção ao precipício foi a combinação da *glasnost*, que significava a desintegração da autoridade, com a *perestroika*, que resultou na destruição dos velhos mecanismos que faziam a economia funcionar, sem prever nenhuma alternativa; e conseqüentemente o colapso crescentemente dramático do padrão de vida dos cidadãos"; "A desintegração econômica ajudou o progresso da desintegração política e foi alimentada por ela"; op. cit., p. 483 e 485.

31 Hobsbawm, op. cit., p. 486. Salvadori também faz uma análise similar: "O sistema [já sob a direção de Gorbachov] demonstrou não ser renovável por causa de sua rigidez; e o movimento de reforma, que investiu a economia e as instituições políticas, teve efeitos desestabilizadores, de tal forma a romper a máquina existente e provocar um verdadeiro processo de 'descolamento'. O primeiro resultado foi o precipitar da crise econômica, que em 1990 assume o caráter de catástrofe". "O sistema... desagregou-se sob o peso de dois elementos fundamentais, um ligado ao outro. O primeiro foi a incapacidade estrutural de um sistema centralístico-burocrático-totalitário (...) em responder aos desafios colocados pela economia complexa do mundo capitalista entrado na era pós-industrial. O segundo foi a incapacidade final do sistema de poder comunista em controlar, seja pelo consenso, seja pela coerção, a sociedade, colocada sob um domínio brutal..."; cf. *La Parabola del Comunismo*, op. cit., p. 57 e 91.

Resumo

A marcha do comunismo no século XX descreve, tanto do ponto de vista literal como matemático, o itinerário de uma parábola. Com efeito, esse importante movimento político, econômico e social contemporâneo, inspirado filosoficamente no marxismo e estruturado organicamente pelo leninismo, emerge no contexto das grandes alterações provocadas pela Primeira Guerra Mundial, alcança seu ápice no seguimento da Segunda, como resultado da vitória sobre o nazi-fascismo, e desaparece numa crise final entre 1989 e 1991, vitimado por sua própria incapacidade estrutural em superar sua inoperância econômica e sua falta de legitimidade política. O artigo discute alguns dos pontos de sustentação dessa parábola, com base no livro do historiador francês François Furet, *Le Passé d'une Illusion* (Paris: Laffont/Calmann-Lévy, 1995), conhecido especialista da Revolução francesa, que retraça as razões do bom desempenho da idéia comunista neste século: segundo ele, uma ilusão bem sucedida. Apesar de relativamente franco-cêntrico e essencialmente político, seu ensaio de história das idéias é extremamente consistente, da mesma forma que sua pertinente (e historicamente bem apoiada) comparação entre o comunismo e o fascismo. Menos satisfatória, em contrapartida, é a ausência explicativa das razões econômicas do sucesso da idéia comunista, assim como da própria crise final do sistema.

Abstract

Both in its geometric and literal sense, the path of communism in this century describes a parabolic curve, constituting, as in the case of a parable, a short moral story. Indeed, this important political, economic and social contemporary movement, philosophically inspired in the marxism and organically structured by leninism, arises in the context of the great changes brought by First World War, reaches its apex in the aftermath of the Second, as a result of the victory over nazi-fascism, and vanishes in its final crisis between 1989 and 1991, victimized by its own structural disability to overcome its economic inefficiency and the lack of political legitimacy. This article discusses some of the fixation points of this parabola, centering on the recent book of the French "revisionist" historian François Furet, *Le Passé d'une Illusion* (Paris: Laffont/Calmann-Lévy, 1995), a well-known scholar of the French Revolution, which delineates the reasons of the good performance of the communist idea in this century: according to him, it was a successful illusion. Despite its essentially political approach and the fact of being relatively franco-centric, his essay on intellectual history is highly consistent, as well as its appropriate (and historically sound) comparison between communism and fascism. Less satisfying, at the other side, is the explanatory lack of the economic reasons for the success of the communist idea, besides the final crisis of the system itself.

Resenhas

SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira.* Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 1994, 248 p.

O livro de Ricardo Seitenfus, historiador gaúcho já conhecido por seu magistral trabalho de pesquisa arquivística sobre a política externa do primeiro Governo Vargas (*O Brasil de Getúlio Vargas e a Formação de Blocos: 1930-1942*, São Paulo: Nacional, 1985), pretende não apenas analisar o itinerário histórico das relações exteriores do Brasil, mas também discutir os rumos da atual política externa governamental. Suas credenciais para tanto são respeitáveis: não apenas ele possui adequada formação universitária (graduado em História pela Universidade de Genebra e doutor em Relações Internacionais por seu Instituto de Altos Estudos Internacionais), como também exerceu cargo executivo a partir do qual pôde observar mais de perto, senão influenciar parcialmente, o processo de formulação da política diplomática regional (como primeiro Secretário de Assuntos Internacionais — SEAI — do Governo do Rio Grande do Sul, em 1987-88 e, nessa qualidade, impulsionador do processo integracionista sub-regional).

Atualmente dirigindo o Mestrado em Integração Latino-Americana na Universidade Federal de Santa Maria, Seitenfus dispõe do tempo e do recuo necessários para colocar no papel sua ampla experiência de pesquisador, professor e de "espectador engajado" — na impossibilidade de ser um praticante oficial — da política externa brasileira. O livro ora resenhado apresenta, precisamente, os evidentes méritos e os eventuais defeitos de quem, por ter conhecido os meandros da política externa oficial através de outros instrumentos que a tosca (e algo distante) lupa teórica do simples acadêmico, se propõe, acertadamente num caso, dubiamente em outro, analisar os fundamentos e reconstituir as grandes etapas da política externa brasileira, por um lado, e oferecer, por outro, não só "uma espécie de *manual alternativo* às enfadonhas obras escritas até então sobre o tema", mas também "novas soluções para velhos problemas de nossa agenda externa que", acredita o autor, "deveriam merecer um tratamento diferenciado pelo Estado" (p. 12-13; ênfase no original).

Como julgar, segundo esses objetivos autopropostos, o desempenho de Ricardo Seitenfus? Cabe reconhecer que, do ponto de vista de uma síntese política dos fundamentos (capítulo 1) e histórica do desenvolvimento (capítulo 2) das relações internacionais do Brasil, particularmente no último meio século, o empreendimento foi sem dúvida alguma coroado de sucesso. Na primeira parte do

livro, o Autor apresenta, argutamente, os mecanismos decisórios na política externa brasileira e, de maneira bastante satisfatória embora resumida, o itinerário de nossas relações exteriores no período contemporâneo. Atenção especial é dada ao contexto regional do Cone Sul e ao processo de integração sub-regional, ao qual o Autor esteve intimamente vinculado.

Assim, o capítulo 3 trata de sua experiência como SEAI do Governo Pedro Simon no Rio Grande do Sul, oferecendo um depoimento de primeira mão sobre a dificuldade em conciliar a legitima expressão dos interesses regionais (isto é, externos) dos estados fronteiriços da União com o monopólio da representação externa da Nação exercido pelo Governo Federal, por meio do Itamaraty. Na Secretaria por ele criada, Seitenfus desempenhou certamente um trabalho pioneiro, ainda que não isento de arestas com outras áreas nos diversos níveis governamentais. O capítulo 4 é todo ele dedicado ao processo de constituição do MERCOSUL, destacando-se ainda aqui o envolvimento pessoal do Autor na criação tentativa de instâncias específicas dedicadas à administração da integração.

A segunda parte aborda os desafios colocados pelo novo cenário internacional, procurando desvendar o que o autor chama de "nova agenda para a política externa brasileira", de fato todo um programa de política externa passavelmente alternativa. Seitenfus trata com bastante proficiência das mais diversas questões da atualidade mundial, continental e brasileira (comércio internacional, ciência e tecnologia, questões amazônica e nuclear, relações bilaterais e regionais, carreira diplomática etc.), aproveitando aliás muito de seu trabalho como habitual articulista de diversos órgãos da imprensa. Inserem-se nesta parte, como em certas passagens da primeira, críticas à atuação da diplomacia profissional, algumas vezes considerada uma corporação fechada, desejosa de impulsionar uma política autônoma e desligada da Nação, outras vezes tida como defensora de uma política reativa e acanhada ou excessivamente técnica. Figuram aqui e ali as expressões *esprit de corps* ou trabalho em *vase clos*, como repetem-se as alusões à necessidade de abrir o processo decisório em política externa (ou pelo menos a reflexão a respeito de seus grandes temas) a especialistas de fora do Itamaraty, de envolver nesse processo os representantes eleitos da Nação (ou especialistas do Congresso), bem como de tornar mais transparente a formulação e implementação das relações internacionais do Brasil.

Se o leitor avisado — como o diplomata profissional, por exemplo — poderá reagir ou mesmo apresentar eventuais restrições a determinados argumentos ou colocações de Seitenfus, seu livro pode ser considerado, do ponto de vista do estudante universitário e do público leigo, como uma excelente introdução aos problemas das relações internacionais e da política externa brasileira.

Paulo Roberto de Almeida

FONTAINE, André. *L'un sans l'autre*. Paris: Fayard, 1991, 372 p.

O que será do mundo sem o arranjo bipolar de poder a que esteve submetido durante os 45 anos que sucederam ao fim da Segunda Guerra Mundial? O que será dos EUA sem a confrontação com o império soviético? É possível uma configuração "unipolar" do sistema internacional? Essas são as perguntas que orientam o ensaio de André Fontaine que, em três grandes unidades, apresenta uma reflexão sobre os destinos das superpotências, o sentido do fim da Guerra Fria e as perspectivas para a construção de uma Nova Ordem Internacional, com o objetivo de esclarecer os limites para a realização do sonho da hegemonia mundial norte-americana, aparentemente possível de ser concretizado desde o fim da URSS.

A primeira parte ("Les naufragés de la planète Marx") procura analisar a ascensão e queda da URSS, considerando os aspectos principais do cenário doméstico, as forças políticas em atuação, a modalidade de inserção internacional e sobretudo as próprias contradições do regime. Fontaine localiza o início do fim da URSS em dois movimentos: a ascensão de Gorbachev ao poder com um projeto de liberalização política e econômica e a impotência soviética em responder ao projeto norte-americano da Iniciativa de Defesa Estratégica (Guerra nas Estrelas) lançado por Reagan, deixando clara a incapacidade tecnológica e financeira do regime de prosseguir na corrida armamentista. A perda de controle sobre o processo de abertura no Leste Europeu, a estagnação econômica e a instabilidade política interna são analisados pelo autor de modo a anunciar, com mal contida satisfação, o fim do império soviético, confirmando um ensinamento milenar da História e as advertências feitas ainda no início dos anos 1980 por dissidentes do regime e acadêmicos franceses, como J. B. Duroselle, segundo o qual "a menos que a ideologia tenha carregado o sistema de uma essência particular, a previsão é que o império soviético perecerá, enquanto império".

A segunda parte do livro ("Cinq cents morts d'un côté") tem como objetivo implícito expor o cenário no qual se dá a estréia dos EUA como potência hegemônica global, procedendo à análise das forças em atuação no final da década de 1980, como o renascimento vigoroso dos nacionalismos, a ascensão vertiginosa dos movimentos religiosos fundamentalistas e a conformação do Terceiro Mundo aos princípios liberais e democráticos. Neste contexto, a aceitação unânime pela comunidade internacional de que a busca do equilíbrio em nível mundial passou a ser responsabilidade dos EUA tem sua confirmação na liderança tenaz norte-americana (apoiada inclusive por Gorbachev) contra a anexação do Kuweit pelo Iraque.

Na terceira parte ("Soleil couchant, soleil levant"), Fontaine expõe as limitações de outros atores que poderiam exercer papel relevante na hegemonia

global norte-americana, tanto como possíveis opositores quanto como parceiros. Assim, analisa não apenas as raízes do processo de afirmação da liderança norte-americana no bloco ocidental, mas retoma a problemática dos nacionalismos quando se ocupa da construção da Comunidade Européia e da reunificação da Alemanha e especula sobre as potencialidades do Japão, tema por demais complexo para ser esgotado em um único capítulo.

Apesar da temática atraente e da organização e exposição elegantes que caracterizam o livro, objetivamente o autor não consegue encontrar respostas para as questões que iluminam seu ensaio. As três partes citadas não apresentam um fio condutor que confira organicidade ao livro e trabalhe em prol de proposições conclusivas, ainda que em termos prospectivos, sendo antes a compilação de argumentos inteligentes e informações interessantes do que as partes necessárias de um todo. À guisa de conclusão, Fontaine oferece um manifesto pela concórdia mundial, vez que, ao considerar não ser possível ou desejável que uma só nação assuma a responsabilidade de manter de modo durável a paz mundial, lembra que somente o entendimento entre as nações e o acordo sobre os objetivos comuns a toda a humanidade podem efetivamente fundar uma paz digna desse nome. Se tanto barulho é por tão pouco, o melhor seria recuperar o ensinamento de Duroselle: "enfin, tout empire périra...".

Antônio Carlos Moraes Lessa

MILWARD, Alan S. (ed). *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory, 1945-1992*. Londres e Nova York: Routledge, 1993, 234 p.

Finalmente podemos celebrar o lançamento de uma nova interpretação acerca da dinâmica da integração européia. Originada da ebulição intelectual do grupo de História Econômica da London School of Economics and Political Sciences, a obra coletiva tem a coordenação de Alan S. Milward, que já tinha lançado *The Reconstruction of Western Europe* em 1982 e *The European Rescue of the Nation State* em 1992, e conta com capítulos desenvolvidos por Frances M. B. Lynch, Ruggero Ranieri, Federico Romano e Vibeke Sorensen.

O ponto de partida da obra é a constatação de que os Estados da Europa Ocidental, em sua maioria, estavam tão enfraquecidos pelas crises sucessivas do período 1929-1945 que necessitavam ser recriados e redimensionados no imediato pós-guerra. A grande depressão de 1929-1932 havia aniquilado o frágil consenso político e a exposição de seus cidadãos às ideologias em competição tornava a capacidade de governo limitada. As invasões e ocupações durante os conflitos deixaram marcas profundas que atingiam a própria legitimidade.

Naquelas circunstâncias, o objetivo fundamental dos governos na Europa era a reafirmação do Estado-Nação como a organização básica da vida política. Assegurar seu vigor e sua segurança foram as tônicas das políticas encetadas no pós-guerra. E para desenvolver tais políticas foi necessário avançar posições e compromissos por meio do sistema internacional.

No caso da França, estudado por Lynch, o tema da reconstrução do Estado-Nação andou sempre associado ao caminho da integração. A proteção à agricultura teve implicações profundas para todas as políticas externas européias do pós-guerra e foi sempre uma matéria determinada pelas escolhas políticas internas dos Estados. As políticas de emprego, perseguidas por todos os países europeus, apresentaram dificuldades internacionais quando os níveis de desemprego aumentaram assustadoramente nos países da Europa Ocidental.

Assim, para lidar com esses temas e muitos outros, como a proteção industrial, não havia mais o acordo internacional que as relações internacionais da Europa haviam criado no século passado, porque aquele tipo de acordo vinha sendo afastado desde os anos 1930. Para os autores, a saída foi certa internalização das políticas nacionais européias, já que o contexto internacional era tão incerto e os interesses tão diversos. Instalavam-se, desse modo, estruturas menos liberais nas relações européias.

Entretanto, para a solução de certas políticas, e para a reafirmação do Estado-Nação, foi preciso encontrar um caminho novo, ou seja, a integração. Para

os autores, o movimento de escolhas políticas entre a fórmula da interdependência e a da integração dependeu sempre, historicamente, da natureza das políticas nacionais encetadas por cada governo em cada momento.

Ora, a principal conseqüência da tese dos autores é a de que é impossível teorizar acerca do futuro da integração européia sem se conhecer a natureza futura das políticas nacionais e suas escolhas. Nesse sentido, não é possível prever, como muitos teóricos neofuncionalistas desejam, o caminho natural de superação das soberanias nacionais em favor do governo supranacional.

Com conclusões tão cativantes, os autores resgatam o valor da História e da explicação com base empírica no estudo das relações internacionais. Para eles, a única previsão que uma teoria da integração derivada da pesquisa histórica pode ter é, como no caso da integração européia, aquela derivada do conhecimento das políticas nacionais e de suas possíveis conseqüências para os interesses do Estado-Nação.

A obra rompe, assim, as visões monetianas românticas acerca da integração européia e expõe a fragilidade de análises neofuncionalistas para a interpretação do fenômeno da integração. Lançamento fundamental para o conhecimento do caso europeu, o livro traz uma série de motivações adicionais para a própria reflexão teórica e metodológica acerca da teoria e da história das relações internacionais.

O livro poder ser lido, finalmente, com o olhar de quem está à procura de discussão de alto nível sobre a sobrevivência do Estado-Nação nesta passagem de milênio. Será que a integração, entendida como certa diminuição da soberania do Estado-Nação, não é somente uma nova forma acordada internacionalmente de avançar conjuntos de políticas nacionais que não podem ser alcançadas nos quadros da desordem internacional vigente?

José Flávio Sombra Saraiva

BOLETIM DA
SOCIEDADE BRASILEIRA DE
DIREITO INTERNACIONAL
Órgão oficial da Sociedade Brasileira de Direito Internaciona

DIRETOR DO BOLETIM:

ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE

Correspondência (acadêmica e editorial):
ao Diretor do *Boletim*, Departamento de Ciência Política e Relações Inter
Universidade de Brasília, 70910-900 Brasília DF.

PRESIDENTE DA SOCIEDADE:

GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA

Distribuição (sócios): S.B.D.I., Avenida Marechal Floriano, 196
20080 Rio de Janeiro, RJ
Pedidos (não-sócios): Editora Universidade de Brasília
Caixa Postal 15-3001
70910-900 Brasília DF

CONTEXTO INTERNACIONAL

O debate acadêmico no Brasil no campo das relações internacionais

Revista Semestral

Instituto de Relações Internacionais - IRI
Pontifícia Universidade Católica PUC-Rio de Janeiro

Editor: Paulo S. Wrobel

Redação, administração e assinaturas:

IRI-PUC-Rio
Rua Marquês de São Vicente, 225
Vila dos Diretórios, Casa 19
22453-900 - Gávea, RIO DE JANEIRO, Brasil

Telefones: 021-5299494 e 5299493
Fax: 021-2741296

Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
2. Encaminhar os originais ao Editor em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de seu *abstract* em português e inglês.
4. Na primeira página do artigo deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografias devem vir ao final do artigo e não ao pé da página.
6. As resenhas devem conter em torno de 75 linhas de 65 toques.